وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بغداد
كلية العلوم السياسية

الوسيط في التنظيم الدولي

خليل اسماعيل الحديثي
استاذ المنظمات الدولية المساعد
في كلية العلوم السياسية
جامعة بغداد



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بغداد
كلية العلوم السياسية

الوسيط في التنظيم الدولي

خليل اسماعيل الحديثي
أستاذ المنظمات الدولية المساعد
في كلية العلوم السياسية
جامعة بغداد

١٩٩١ م – ١٤١١ هـ





مقدمة

يتنازع المجتمع الدولي شعوران ، شعور بالانقسام وآخر بالتعاون، والاول يفصح عن واقع هذا المجتمع ويعبر عن ابرز مظاهره في الصراع من اجل القوة بمفهومها الواسع ، والثاني يفسر حاجة وحداته الى بعضها في عالم اصبح من التعقيد بحيث يستحيل على اي منها ان تنكفيء على نفسها وتحسيساً بنفسها ولنفسها .

ولئن كان من الصعب القضاء على مظاهر الصراع الدولي فانه من المستحيل ايضاً — في الوقت نفسه — القضاء على مظاهر الاتصال والتعاون . وما التنظيم الدولي الا ثمرة لتنازع هذين الشعورين .

شعور اوجدته الخشية من مهالك الحروب وشرورها ،وشعور خلقه النزوع الى تنمية التعاون في ميادين الحياة المختلفة .

وحيث ان العلاقات الدولية الثنائية لم تعد قادرة على النهوض باعباء المجتمع الدولي وادارة علاقاته ، فلا مناص اذن من ايجاد اجهزة ومؤسسات تأخذ على عاتقها النهوض بهذه المسؤولية ، ولذا فقد وجد هذا المجتمع ضالته في انشاء «المنظمات الدولية» .

تلك المظاهر التي اصبحت جزءاً اساسياً من النظام الذي يعالج المشكلات الدولية ، بحيث لم يعد التسليم بضرورتها قضية تعرض على بساط البحث

ليبت فيها رجال السياسة او ليقول فيها شراح القانون الدولي وكتاب العلاقات الدولية كلمتهم .

كما لم يعد التنظيم الدولي ظاهرة منزوية في محيط العلاقات الدولية ، وانما اضحى يشكل واحداً من معطياتها الاساسية ، واصبحت جذوره تمتد الى ذات الاصول التي تمتد اليها التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الحديثة .

من ثم فليس بنا حاجة الى اقامة الدليل على ماتشكله دراسة «التنظيم الدولي» من ضرورة بالنسبة لطلاب العلوم القانونية والسياسية ، بل ولسائر المثقفين والمعنيين بهذه العلوم .

ولئن كانت مناهج الدراسة في هذا الموضوع قد تفرقت في سبل شتى الا انه يمكن حصرها في منهجين :

منهج التحليل النظمي : وهو الذي يولي الجانب القانوني والنظامي اهمية اولى حيث يدرس التنظيم الدولي بوصفه مؤسسات فيعنى بمقاصدها ومبادئها واجهزتها ونظمها .

والمنهج السلوكي : وهو الذي يستقريء واقع التنظيم الدولي وحركته وطبيعة قراراته والقوى المؤثرة في اصدار القرار واوجه اخفاقه ونوبات نجاحه .

والواقع فاني في هذه الدراسة سوف لن اركن الى منهج من المنهجين بمفرده ، وانما سأحاول ان اجعلها عوان بين هذا وذاك ، وحينما اتبنى هذا المنهج فليس لانني اعمد اليه بصورة انتقائية، انما هي طبيعة الموضوع تقتضي التعريف بالتنظيم الدولي وبيان هيكله ومؤسساته ونظمه ، ثم استقراء حركته وبالتالي استنباط دوره في سلبياته وايجابياته ومدى توفيقه في الاسهام

بادارة العلاقات الدولية ، وكل ذلك لايتم الا بالاستعانة بالمنهجين سالفي الذكر .

ولقد وزعت هذه الدراسة على اربعة ابواب :

الباب الاول : ويعني بالاطار النظري للدراسة .

والباب الثاني : ويتولى دراسة التنظيم الدولي العالمي الشامل ومثله عصبة الامم والامم المتحدة . (مهم جداً)

والباب الثالث : ويدرس فيه الوكالات المتخصصة .

والباب الرابع : ويكون وقفاً على المنظمات الدولية الاقليمية .

الباب الاول

اطار نظري
في دراسة التنظيم الدولي

الفصـــــل الاول

مفهوم التنظيم الدولي ودوره في محيط العلاقات الدولية

المبحث الاول : التعريف بمصطلح الدراسة وتحديد موضوعها :

من البداهة القول بان تحديد مصطلح الدراسة والتعريف به يشكل مدخلاً منطقياً لفهم الظاهرة موضوع البحث والاحاطة بها .

على ان هذا الامر وان كان على جانب كبير من الاهمية ، فليس اقـل اهمية ان يكون من مقاصد هذا المدخل ان نجنب المصطلح ذاته مغبة الاختلاط بغيره من المصطلحات التي قد تبدو لاول وهلة كأنها مرادفة له من حيث المفهوم والطبيعة والنطاق ،وذلك بسبب المشاكلة اللفضية واللغوية بين تلك المصطلحات.

فالنظام الدولي، والتنظيم الدولي ،والمنظمة الدولية ، «المنتظم الدولي» (١) مصطلحات يتردد ذكرها في الدراسات المعنية بالعلاقات الدولية، والقانون الدولي العام والتنظيم الدولي .

---

(١) ينفرد استاذنا الدكتور محمد طلعت الغنيمي باطلاق لفظ «المنتظم الدولي» وجمعه «المنتظمات الدولية» على المنظمة الدولية ،ويرى ان لفظة المنظمات هي المصدر من انتظم،وهو الاشتقاق الاكثر دلالة في معناه اللغوي على الكيان القانوني المستقل الذيتشغله هذه الهيئات في الجماعة الدولية .

الدكتور محمد طلعت الغنيمي : الاحكام العامة في قانون الامم-دراسة في كل من الفكر المعاصر والفكر الاسلامي ، التنظيم الدولي ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٧١ ، ص ١٠ «الحاشية» .

وحينما يذكر اي منها - بصفة عامة - انما يراد به ذلك الشكل المتقدم من اشكال تنظيم العلاقات الدولية في غرض واحد او اغراض عدة من جوانب الحياة الدولية المختلفة ، وبما يتفق وواقع المجتمع الدولي القائم على تعدد وحداته السياسية «الدول» .

ورغم ذلك فان لكل مصطلح خصيصة او خصائص تميزه عن غيره سواء تعلق الامر بتباين المفهوم او باختلاف الطبيعة ام بتفاوت النطاق .

فبينما ينصرف مصطلح «النظام الدولي» بمعناه الواسع الى كافة التنظيمات والتقاليد والقواعد الاساسية المميزة لجماعة بعينها ، والتي تواطئت هذه الجماعة على قبولها واتباعها في تنظيمها لما ينشأ داخل اطارها من علاقات وروابط ، ومن ثم فان نطاق دراسة النظام الدولي بهذا المفهوم تشمل انشطة عدة من جوانب العلاقات الدولية كالمعاهدات والعلاقات الدبلوماسية والقنصلية والمؤتمرات والحروب وغيرها ، الى جانب المنظمات الدولية بمعناها الاصطلاحي (٢) .

نجد ان «التنظيم الدولي» يقصد به التركيب العضوي للجماعة الدولية ، اي مجموعة الانشطة والمؤسسات التي يحتويها اطار العلاقات الدولية منظوراً اليها من وجهة نظر حركية «ديناميكية» ، تشمل دراسة الوضع الراهن لنظم الحياة الدولية القائمة بما تنطوي عليه من نقص وقصور مع استشراف مستقبل

---

(٢) الدكتور سامي عبد الحميد: قانون المنظمات الدولية-النظرية العامة والامم المتحدة، الاسكندرية ، مؤسسة شباب الجامعة ، ط٣ ، ١٩٧٢ ، ص٢٢ .
انظر ايضاً الدكتور عبدالعزيز محمد سرحان : الاصول العامة للمنظمات الدولية . القاهرة دار النهضة العربية ١٩٦٨ ، ص٢٠ .

تلك النظم واحتمالات تطورها وامكانية تطويرها حتى تكون اكثر فاعليـة ونجاعة . ٤ / عدم قدرة الباحثين اعطاء تعريف جامع شامل للمنظمة الدولية .

اما المنظمة الدولية فليس من اليسر بمكان اعطاء تعريف جامع مانع لها ، ذلك لان لكل منظمة سمات خاصة بها ،وهي تزداد تنوعاً كلما تطورت المنظمات الدولية وكثر عددها ، وبصفة عامة يمكن القول انها هيئة تستطيع ان تفصح بصورة مستديمة عن ارادة تتميز من الوجهة القانونية عن ارادة اعضائها ، وهي وليدة اتفاق منشيء لاختصاصاتها باعتبارها وسيلة من وسائل التعاون الاختياري بين الدول في مجال او مجالات معينة ، اتفقت ارادات الدول الاعضاء على تحديدها .

هناك اذن عنصران اساسيان في تحديد مفهوم المنظمة الدولية وهما«التنظيم» و «الدولية» .

فالمنظمة باعتبارها «منظمة» ليست سوى مجموعة تستطيع التعبير بصفة دائمة عن ارادة تتميز قانوناً عن ارادة اعضائها .

وهذه المجموعة باعتبارها منظمة «دولية» تتشكل في الاساس من الدول فالدولة هي وحدة التكوين كاصل عام ، ولكن ليس بصفة مطلقة(٣) .

والواقع فان التمييز يدق بين مصطلح النظام الدولي والتنظيم الدولي خاصة اذا ماالتخذنا نطاق الدراسة التي تندرج تحت كل منهما معياراً لذلك .

ولذا نجد «هوفمان» يعرف التنظيم الدولي «على انه كل اشكال التعاون بين الدول التي تهدف الى ان يسيطر في»القانون الدولي — عن طريق ذلك التجمع—

(3) Reuter, p., International Institutions, English Translation. By chapman, London, 1958, pp. 214–218.

نظام معين تخلقه الارادة الدولية ويستعما في محيط تكون فيه الدول هي الاشخاص القانونية كاملة الاهليه» (٤) .

وهو ذات التعريف الذي اوردناه بالنسبة للنظام الدولي ، غير انه خال من اسباغ صفة الحركية على طبيعة الدراسة التي تندرج تحت مصطلح التنظيم الدولي .

على ان مايعنينا اكثر من غيره هو ان نميز بين«التنظيم الدولي» و « المنظمات الدولية» وهما المصطلحان الاكثر شيوعاً والاكثر استعمالاً في اطلاق هذا الوصف على موضوع دراستنا .

وقد وضع الاستاذ الغنيمي الامر في نصابه حينما تكلم على العلاقة بين المصطلحين ، فالمنظمات الدولية هي تجسيد لفكرة التنظيم الدولي ، او هي واقع يخدم فكرة منظمة تندمج فيها الفكرة بالمشروع اندماجاً يجعل منهما وحدة ذات سلطان ودوام يعلوان الاشخاص الذين يتصرف النظام بواسطتهم في البيئة الدولية .

هناك اذن فرق بين «الفكرة» فكرة التنظيم الدولي وبين «المدرك» مدرك المنظمة الدولية .

فهو بهذا المعنى كالفرق بين الفكرة والمشروع ، وهو بالذات ماينطبق على علاقة التنظيم الدولي ، من حيث هو فكرة بالمنظمات الدولية من حيث هي مشروع .

وما نستصوبه في متابعتنا لرأي الاستاذ الغنيمي هو ان نعالج التنظيم الدولي

(٤) هوفمان : التنظيمات الدولية والسلطات السياسية للدول ، باريس، ١٩٥٤، الترجمة العربية نقلا عن الدكتور طلعت الغنيمي ، مرجع سابق ، ص٢٦ .

على حدة فلا نواكب النهج الذي يمارج كلاً من التنظيم الدولي والمنظمات الدوالية .

ذلك ان التنظيم في معناه العام يمكن ان ينصرف الى كافة قواعد القانون الدولي ، لان هذه القواعد جميعها انما تقوم بتنظيم العلاقات الدولية ، ولكن التنظيم الدولي في مفهوم الدراسة التي نعني بها هنا ، تعبير له مدلوله الخاص فهو تطبيق من تطبيقات الظاهرة الاتحادية في الجماعة الدولية .

وفي هذا الاطار من الظاهرة الاتحادية يمكن ان نعرف التنظيم الدولي — من حيث هو فكرة — دون ان نقع فيما تردى فيه كثير من الكتاب ، وهو ادماج مدركي التنظيم الدولي والمنظمات الدولية في تعريف واحد ، واذا ماأردنا ان نتجنب هذا الدمج فيمكن ان نعرف التنظيم الدولي بانه «مجموعة القواعد المرتبة للمنظمات الدولية وكيفية تعاون الدول في الاستفادة منها»(٥) .
وتعاون الدول المقصود به هنا هو صورة من صور الظاهرة الاتحادية تقوم على تحقيقه هيئات من بينها المنظمات الدولية .

ولكي يكون مفهوم التنظيم الدولي اكثر اكتمالاً ، فانه يتوجب الوقوف على العناصر الاساسية المكونة لهذه الظاهرة والشروط الشكلية والموضوعية التي في ظلها تتشكل المنظمة الدولية .

وبالرغم مما تحظى به هذه الشروط والعناصر من اهمية تسهم في الالمام باطراف الظاهرة ، الا ان البعض قد غالى في ذلك حينما أسهب في ايـراد تفصيلاتها بحيث وصل عند البعض الى عشرة عناصر وهي : (٦)

---

(٥) انظر الغنيمي ، مرجع سابق ، ص‌ص ٢٦-٣٢ .
(٦) الدكتور محمد سامي عبدالحميد ، مرجع سابق ، ص ٢٥ .

١ — نشوء المنظمة يستند الى اتفاقية دولية جماعية «متعددة الاطراف »

٢ — عنصر الدوام

٣ — وجود امانة عامة دائمة .

٤ — تمتع المنظمة بالشخصية القانونية

٥ — التمتع بقدر معين من الامتيازات والحصانات .

٦ — الاعتراف بالمنظمة شخصاً من اشخاص القانون الدولي

٧ — ان تمثل الدول الاعضاء في المنظمة وان يكون للمنظمة جهاز من الموظفين الدوليين .

٨ — الاعتراف للمنظمة بسلطة اصدار القرارات .

٩ — التزام الدول الاعضاء بتنفيذ ماتصدره المنظمة من قرارات وتوصيات

١٠ — التزام الاعضاء بتحمل نفقات المنظمة والاسهام في اعبائها المالية

لكننا نجد ان بعض هذه العناصر ليست في الواقع عناصر او شروط لازمة لنشوء المنظمة بالمعنى الدقيق للكلمة ، بل هي آثار تترتب على وجودها ، كالقول بضرورة وجود امانة عامة للمنظمة وضرورة التزام الدول الاعضاء بتمويل نفقات المنظمة ، والاستعانة بعدد من الموظفين الدوليين لادارة شؤون المنظمة وغير ذلك .

هذا فضلاً عن ان بعض العناصر مكررة فالاعتراف بالشخصية القانونية مثلاً هو عينه الاعتراف بالمنظمة شخصاً من اشخاص القانون الدولي واثر يترتب عليه ، وكذلك الحال بالنسبة لشرط التمتع بالحصانات والامتيازات هو الآخر يعد اثراً يترتب على الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية.

كما ان بعض الشروط تدرك بداهة ولا تشكل عنصراً يشار اليه في تكوين المنظمة الدولية كالقول بضرورة الاعتراف للمنظمة بسلطة اصدار القرارات والتوصيات والتزام الدول الاعضاء بالعمل على تنفيذها ، اذ ان عقد اتفاقية جماعية بين عدد من الدول لانشاء منظمة دولية ينطوي بالضرورة على الاعتراف والتسليم بمنح المنظمة سلطة اصدار قرارات وتوصيات ، وطبيعي ايضاً ان يتضمن ذلك التزام الاعضاء بتنفيذ تلك القرارات والتوصيات حتى وان لم يشر اليها صراحة . ولذا نجد فقيهاً مثل «بول ريتر» يقصر تلك العناصر على عنصرين احدهما يمثل الجانب العضوي في المنظمة وهو التنظيم ،ويتفرع عنه «الدوام» و «الارادة الخاصة» والآخر هو الجانب الوظيفي وهو عادة لصيق بصفة الدولية «اي ان يكون أعضاء المنظمة دولاً كاصل عام» وما يستتبع ذلك من كونها وسيلة من وسائل التعاون الاختياري بين عدد من الدول لتحقيق مقاصد محددة رسمتها تلك الدول في معاهدة ما عقدت الا لهـذا الغرض (٧) .

غير اننا نميل الى الاخذ بما انتهى اليه الاستاذ سامي عبد الحميد حينما جعل تلك العناصر اربعة وهي (٨) .

١ ـ كيان متميز دائم :

لايمكن القول بقيام المنظمة الدولية مالم يتوافر لها كيان متميز ، ودائم يستمر طالما ظل الاتفاق المنشيء لها ساري المفعول ؛ فالمنظمة الدولية يجب ان تتمتع بكيان متميز عن الدول التي اسهمت في انشائها .

(٧) انظر بول ريتر : التنظيمات الدولية ، ترجمة احمد رضا،القاهرة ، دار المعرفة،١٩٧٨ صص ٢٥٦-٢٦٣.

(٨) انظر الدكتور سامي عبدالحميد ، مرجع سابق ، صص ٢٤-٣٧ .

كما يجب ان تتمتع بصفة الدوام كي يمنحها ذلك قدراً معقولاً من الاستقرار والاستمرار .

غير انه لايقصد بالدوام هنا هو ان تظل المنظمة قائمة ابد الدهر ، وانما المقصود الا يكون وجودها عارضاً كما هو الحال بالنسبة للمؤتمرات الدولية التي لاتلتئم إلا حينما ينشأ غرض يدعوها لذلك ثم لاتلبث ان تنفض حينما تنتهي من مهمتها تلك ، فهي تشكل وضعاً طارئاً ومؤقتاً على خلاف المنظمة الدولية ، التي تتصف اول ماتتصف به هي انها ذات اجهزة تعد اكثر ديمومة واستمراراً واستقراراً في ممارسة انشطتها بما تراه مناسباً لتحقيق اهدافها .

٢ ـ الارادة الذاتية :

يستتبع الوجود المتميز والكيان الدائم ان يكون للمنظمة ارادتها الذاتية المتميزة عن ارادة الدول الاعضاء ، وبالتالي امتلاكها للشخصية القانونية الدولية وفق ماترسمه المعاهدة المنشئة لكل منظمة دولية .

وهذا العنصر يشكل اعتباراً اساسياً للتمييز بين المنظمة الدولية والمؤتمر الدولي .

اذ لايعد الاخير مالكاً لارادته الذاتية أو متمتعاً بالشخصية القانونية ، باعتبار ان قراراته وتوصياته تقوم على قاعدة الاجماع ، اي ان مايصدر عن المؤتمر من قرارات وتوصيات هي ليست في الواقع سوى ثمرة ارادات الدول المجمعة وليس ثمرة ارادة المؤتمر باعتبارها كياناً له ارادته الذاتية وشخصيته القانونية .

على العكس من المنظمة التي نبذت قاعدة الاجماع واستبدلتها بقاعدة الأكثرية سواء كانت تلك الأكثرية بسيطة ام مطلقة ام موصوفة وبذلك اصبحت

قراراتها وتوصياتها ليست حبيسة ارادة الدول الاعضاء مجمعين وانما هي افصاح عن الارادة الذاتية للمنظمة التي منحها اياها الاعضاء ابتداءاً وقت عقد المعاهدة التي نشأت بموجبها .

٣ ـ المنظمة وسيلة للتعاون الاختياري :

والمقصود بذلك ان المنظمة الدولية لاتملك سلطة عليا فوق سلطة الدول ، وانما هي مجرد وسيلة منظمة للتعاون القائم على المساواة بين الدول في جانب او جوانب معينة ضمن اطار علاقاتها الدولية وبما لايخل بمبدأ السيادة ، الذي مافتيء يعد مبدأ رئيساً من مباديء التنظيم الدولي ، واليه يعزى التخلف في تطور التنظيم الدولي نتيجة المغالاة في التمسك المقيت به .

فالمنظمة الدولية بهذا المعنى وان كانت قد قيدت الدول في ممارسة سيادتها ، الا ان هذا القيد هو ثمرة ارتضاء الدول بمحض ارادتها واختيارها في الانضمام الى عضوية المنظمة وبما تراه ضرورياً لاقامة التعاون المشترك الذي هو في الوقت عينه يحقق شيئاً من مصالحها الوطنية .

٤ ـ تنشأ المنظمة نتيجة اتفاق دولي :

تستند المنظمة في وجودها عادة الى معاهدة دولية جماعية «متعددة الاطراف» والمعاهدة هي التي تنشيء المنظمة وتحدد نظامها القانوني مبينة مبادئها واختصاصاتها وفروعها واجهزتها المختلفة التي يناط بها تحقيق تلك المقاصد وفق القواعد التي تحكم سير العمل فيها . وتتخذ المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية اسماء مختلفة كالعهد والميثاق والدستور .

وبصفة عامة يمكن القول مع الاستاذ «اينيس كلود» ان التنظيم الدولي الذي ينبغي ـ اذا شئنا الدقة في التعبير ـ ان نطلق عليه تنظيم العلاقات بين

الدول ، ظاهرة من الظواهر التي يتميز بها نظام الدول المتعددة ، اذ يوجد في واقع الامر اربعة شروط اساسية لنمو التنظيم الدولي .

يتعلق الشرطان الاولان بوجود حقائق واوضاع مادية ، فلا بد ان ينقسم العالم الى عدد من الدول التي تعمل كوحدات سياسية مستقلة وان يقوم بينها قدر كبير من الصلات .

اما الشرطان الآخران فلهما طابع معنوي ،اذ يتعين ان تنمي الدول لديها الوعي بالمشكلات التي تنشأ عن وجودها المشترك ، وان تصل على هذا الاساس الى الشعور بالحاجة الى ايجاد وسائل دولية واساليب منظمة لتنظيم علاقاتها من خلال مؤسسات ماوجدت الا لهذا الغرض .ومن ثم فان تهيئة الجو المناسب للتنظيم الدولي يتضمن انماء الوعي بحقائق الانقسام والترابط التي يتميز بها الواقع الدولي ، ومشاعر القلق والاستياء التي تضطرم بها عقول البشر مع مايمتزج بها من عزم اكيد وامل واقعي وخيال بناء (٩) .

(٩) اينيس ل . كلود :النظام الدولي والسلام العالمي ، ترجمة وتصدير وتعقيب الدكتور عبدالله العريان ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٤ ، ص٤٢ .

المبحث الثاني : الأصول التاريخية للتنظيم الدولي

اولاً : التنظيم الدولي على صعيد الفكر السياسي

قبل ان تصبح فكرة التنظيم الدولي حقيقة ممكنة التطبيق ، وتتحول الى مؤسسات تسهم في ادارة العلاقات الدولية في أواخر القرن التاسع عشر ، فانها ظلت كغيرها من الظواهر الاجتماعية حبيسة افكار جملة من الفلاسفة والمفكرين ودعاة الاصلاح الذين كانوا يحلمون بعالم يسوده السلام ، وتتجنب فيه الشعوب مهالك الحرب وويلاتها .

لقد نشأت هذه الافكار في فترة عصر النهضة الاوربية التي زامنت بدورها تفاقم الصراع واشتداد الحروب بين دول هذه القارة .

فانبرى دعاة الاصلاح والمفكرون الى طرح العديد من المشروعات على امل استلهامها من قبل الملوك والزعماء لارساء نوع من التنظيم الدولي يكفل السلام للعالم ويحقق له الامن .

ويمكن تصنيف هذه المشروعات الى مدرستين فكريتين :

المدرسة اللاتينية : وابرز دعاتها « بيير ديبوا Pierre Dubois ١٢٥٠ — ١٣٢٣ » وسولي Suily . ١٥٦٠ — ١٦٤١ » و « امريك كروسيه Emeric Cruce ١٥٩٠ — ١٦٤٨» .

وكانت تستند في مسلماتها الى القانون والمنطق وتدعو الى تكوين تنظيم دولي على نمط التنظيم الداخلي بحيث يكون هناك مايشبه الحكومة المركزية التي تمتلك اختصاصات ذاتية تشريعية وقضائية وتنفيذية ، كما تملك من وسائل القمع والاكراه ماتمكنها من فرض قوانينها واحكامها وقراراتها على الدول الاعضاء وضمان رضوخهم وامتثالهم لاوامرها .

اما المدرسة الثانية فهي المدرسة الانجلوسكسونية : وابرز مفكريها هم وليم بين Welliam Penn ١٦٤٤ – ١٧١٨ و « جيرمي بنثام Jeremie Bentham ١٧٤٨ – ١٨٣٢ » وهي وان كانت تدعو الى اقامة منظمة دولية ، الا انها لا تمنحها اختصاصات الدولة وانما تكتفي باشاعة التعاون الحر بين الدول بالاعتماد على تأييد الرأي العام الذي يمنحها قوة معنوية دون اللجوء الى وسائل القمع والاخضاع بالقوة .

غير اننا نعتقد ان الكثير من الكتاب قد بالغ في اضفاء الصفة الاصلاحية على المشروعات التي دعا اليها هؤلاء المفكرين والفلاسفة ، اذ لم تكن تلك الافكار في حقيقتها محض دعوات اصلاحية مجردة لاقامة تنظيم دولي هدفه اقرار السلام في العالم ،وانما هي مشروعات تنطوي في معظمها اساساً على ايجاد تحالفات اوربية غرضها استنهاض همم ملوك اوربا وحكامها لنبذ خلافاتهم وحروبهم والدعوة الى الوقوف بوجه العالم الاسلامي ومحاربة الدولة العثمانية التي باتت جيوشها تطرق ابواب اوربا في هذه الحقبة ، فمشروع « بيير ديبوا » مثلاً ،وان كان يدعو الى التعايش السلمي واحلال الوفاق وحل المنازعات سلمياً ، الا ان ذلك كله لايتعدى نطاق اوربا المسيحية .

فقد كرس «ديبوا» اشهر مؤلفاته وهو كتاب « استرداد الأرض المقدسة» اي فلسطين للدعوة صراحة الى تجديد الحملات الصليبية على الشرق الاسلامي ولذا نجده قد نشر كتابه هذا عام ١٣٠٥ ، اي بعد ان باءت جميع الحملات الصليبية بالفشل ، وبعد ان رفض زعماء الدول المسيحية في اوربا الاشتراك من جديد في اية حملة عسكرية اخرى .

ومن ثم فان الباعث الحقيقي على دعوته لتكوين عصبة أمم من الدول

الاوربية المسيحية لم يكن حبه للسلام ورغبته في تجنيب العالم ويلات الحرب وانما هي الرغبة في توحيد جهود الدول الاوربية لكي تقف موحدة في وجه العالم الاسلامي لغزو «الأرض المقدسة» حيث عجزت ثمان حملات صليبية متعاقبة عن الاستيلاء عليها (١٠) .

ولم يكن مشروع الوزير سولي ، الذي سماه بالمشروع الاعظم «بابعد نظرة ولا اوسع افقاً ولا افضل تصوراً من مشروع «ديبوا» ، فقد ظل هو الآخر حبيس فكرة تأسيس جامعة كبرى للدول المسيحية تضم خمس عشرة دولة اوربية .

فمشروعه اذن يدعو الى اقامة منظمة على نحو اتحادي تضم الدول المسيحية الاوربية الخاضعة للنظام الملكي الوراثي كفرنسا وبريطانيا والسويد والدنمارك وللنظام الملكي الانتخابي كالولايات البابوية والامبراطورية الرومانية المقدسة وبولندا وللنظام الجمهوري كسويسرا وهولندا وسردينيا والبندقية .

وللجامعة المسيحية التي ينادي بها مجلس اتحادي مكون من خمسة عشر عضواً يمثل كل منهم دولة من دول الاتحاد ، وهو الذي يتولى الاشراف على سياسة الاتحاد وتسوية المشاكل عن طريق التحكيم ، ويكون للاتحاد جيش قوي يستطيع الصمود في وجه العثمانيين (١١) .

وهو اذ يشجب الحرب ويستنكرها فلانها حرب تقع بين دول مسيحية اوربية فحسب ، اما تلك الحرب التي تشن ضد المسكوف «روسيا» او ضد

(١٠) الدكتور محمد المجذوب: محاضرات في المنظمات الدولية والاقليمية، بيروت، الدار الجامعية ١٩٨٣ ، ص ٨-٩ .

انظر ايضاً الدكتور بطرس بطرس غالي : التنظيم الدولي ، القاهرة مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٥٦ ص٢٣-٢٤ .

(١١) الدكتور محمد المجذوب ، مرجع سابق ، ص٩-١٠ .

العثمانيين «المسلمين» فهو لايستنكرها ، وانما يدعو اليها اذ هي في رأيه حرب مشروعة لانها ضد الكفار (١٢) .

هذا ولم يخل الفكر العربي الاسلامي من الاسهام او الاشارة الى مشروعات تهدف الى اقامة تنظيم دولي سواء اكان ذلك التنظيم ذا نطاق عالمي كما فعل «ابو نصر الفارابي «٨٧٢ — ٩٥٠» في كتابه المشهور «آراء اهل المدينة الفاضلة» الذي دعا فيه الى تحقيق «المجتمعات الكاملة» «تلك المجتمعات التي تقوم على التضامن والتعاون المتبادلين بين البشر . ام كان ذا نطاق اقليمي كما فعل «عبدالرحمن الكواكبي ١٨٤٨ — ١٩٠٢» في كتابه «ام القرى» (١٣) . الذي دعا فيه الى انشاء رابطة او جامعة اسلامية عن طريق عقد مؤتمر سنوي في مكة يحضره مندوب عن كل قطر أو شعب من الشعوب الاسلامية ، ويناقش المؤتمر مشكلات العالم الاسلامي ويحث على التماس عناصر القوة بالتعليم واكتساب العلوم والفنون النافعة ، باعتبارها الاسس اللازمة للنهضة والتحضر ، ولقد اسهب الكواكبي في ايراد التفاصيل التنظيمية الدقيقة لمشروعه من تقسيم للهيئات الرئيسية للمؤتمر ، وهي الجمعية العامة والهيئة العاملة والهيئة المستشارة ، كما بين اختصاصات كل هيئة وعدد المندوبين ، وكيفية انتخاب رئيس الجمعية ونائبه ، وكيفية اكتساب العضوية وفقدها وغير ذلك (١٤) .

---

(١٢) الدكتور بطرس بطرس غالي ، مرجع سابق ، ٣٢ .

(١٣) انظر عبد الرحمن الكواكبي : ام القرى ، حلب ، المطبعة العصرية ، ١٩٥٩ ، وانظر ايضاً الدكتور بطرس بطرس غالي ، الكواكبي والجامعة الاسلامية ، المجلة المصرية للقانون الدولي م١٣ ، ١٩٥٧ ،

(١٤) انظر عبدالرحمن الكواكبي ، ام القرى ، مرجع سابق ، ص‌ص ١٩٣—٢١٠ ، وص ص ٢٣٤-٢٣٦ .

ثانياً – التنظيم الدولي على صعيد العلاقات الدولية

يرى بعض الكتاب ان نظام القناصل الذي عرفه قدماء اليونان والرومان هو اساس التنظيم الدولي المعاصر ، كما يعد نظام السفارات الثابتة ، الذي شهدته بعض الدويلات الايطالية في القرن الخامس عشر متمماً لمتطلبات تنظيم العلاقات الدولية التي كانت قائمة آنذاك (١٥) .

فالدبلوماسية وفق هذا التأصيل هي الوسيلة التقليدية لتوجيه وادارة الشؤون الدولية . لكن هذه الدبلوماسية لم تكن بصفة رئيسة سوى مظهر من مظاهر تنظيم علاقات ثنائية تتضمن مشاورات ومفاوضات من آن لآخر بين اميرين أو حاكمين او ممثليهما (١٦) .

غير ان مانقصده بالتنظيم الدولي وفق منهج الدراسة هو التعاون الدولي المشترك والمنظم بوصفه تطبيقاً من تطبيقات الظاهرة الاتحادية في الجماعة الدولية ، وليس التنظيم الثنائي للعلاقات الدولية .

من ثم فلا يمكن الحديث عن تنظيم دولي الا مع وجود الجماعة الدولية كما لايمكن القول بوجود المجتمع الدولي الا اذا كان هذا المجتمع منظماً اذ لايكفي الوجود المادي للوحدات الدولية المتعددة ان نسبغ عليها وصف «مجتمع دولي» مالم يكن ذلك مشفوعاً «بالتنظيم» باعتباره ركناً معنوياً متمماً لوجود الوحدات الدولية المتعددة .

وعلى هذا الاساس فان ظهور الدولة القومية في القرن الخامس عشر على انقاض وحدة اوربا المسيحية الممثلة في سلطة الكنيسة والاقطاع والنبلاء مع

(١٥) الدكتور صالح جواد الكاظم : دراسة في المنظمات الدولية ، بغداد ، مطبعة الارشاد ، ١٩٧٥ ، ص١ .

(١٦) اينيس كلود ، مرجع سابق ، ص٤٧ .

ماواكبها من ظهور بواكير النهضة العلمية والصناعية ، كان ايذاناً بتطلع هذه الدول الناشئة الى تحقيق مطلبين اساسيين هما :

السعي نحو تحقيق علاقات دولية سلمية،ثم العمل على ادراك مجموعة من المطالب الضرورية في الشؤون العلمية والفنية والصناعية بما يحقق التعاون المشترك وفق مقتضيات الحياة الدولية الجديدة .

فكان ظهور نظام المؤتمرات الدولية استجابة لتحقيق المطلب الاول اذ لم تعد المصالح الدولية وما يتفرع عنها من مشكلات هي مجرد مصالح ومشكلات ثنائية الاطراف فحسب ، بل اضحت تمس العديد من الدول وتتشابك فيها مصالح اكثر من دولتين بشكل او بآخر .

واصبح المؤتمر الدولي بهذا المعنى تجمعاً رسمياً لممثلي عدة دول يعقد لبحث مسائل تعتقد الاطراف المشاركة فيه انها ذات اهمية دولية ينبغي التوصل الى اتفاق دولي بصددها .

وهو وان لم يكن في بداية الامر تنظيماً يشمل المجتمع الدولي برمتـــه نظراً لغياب مبدأ المساواة في السيادة بين الدول جميعاً (١٧) ، الا انه اسفر من خلال تطوره –وكما سنرى– الى ظهور المنظمة الدولية.

ومن اوائل تلك المؤتمرات وابرزها مؤتمر «منستير» الذي تمخض عن عقد معاهدة « صلح وستفاليا » سنة ١٦٤٨ وهو اول عمل دولي منظم ساوي بين الدول ، وان كانت هذه المساواة قد اقتصرت على الدول الاوربية المسيحية حيث كانت وحدها تشكل المجتمع الدولي ، وترى ان الوقت لم يكن قد

(17) Briggs. H.V., power politics and International Organization, Amerecan jornal International Law 1945, pp. 666.667.

حان بعد لان يساوي بينها وبين غيرها من الدول الاخرى ، فقد ظل المجتمع الدولي مجتمعاً مسيحياً اوربياً محضاً حتى عام ١٨٥٦ حيث شهد ذلك العام لاول مرة ادخال دولة من خارج نطاق الدول الاوربية المسيحية اليه ، حينما سمح للدولة العثمانية بالانضمام إلى عضوية النظام القانوني الدولي بموجب معاهدة باريس التي عقدت في اعقاب حرب القرم .

وحتى في نطاق الدول الاوربية المسيحية فقد اتت الدول الصغرى إلى مؤتمر فينا عام ١٨١٥ يحدوها الامل في ان يكون هذا المؤتمر تجمعاً برلمانياً اوربياً يمكنها من ان تشارك فيه على قدم المساواة مع الدول الكبرى ، لكنها اصيبت بخيبة امل عندما واجهتها الدول الكبرى بالرفض ولم تمنحها حق التصويت حتى بالنسبة للقرارات التي حددت مصيرها فيما بعد مما اضطرت معه الدول الصغرى للخضوع للقوى المسيطرة وللقرارات التي فرضتها تلك القوى (١٨).

لقد كان هدف المؤتمر هو وضع الاسس الدبلوماسية لنظام اوربي جديد بعد تسوية الاثار التي خلفتها الحروب النابليونية ، وابدى بنا بظهور «الوفاقات الأوربية» ، التي اتخذت طابعاً شبه دوري في عقد مؤتمرات لبحث المشكلات الدولية والاتفاق على وضع الحلول التي يرونها مناسبة وفرضها على الدول الصغيرة حتى لو اقتضى الامر استعمال القوة حيالها .

ومع ذلك فقد ارسى مؤتمر فينا سلسلة من التطورات اصبح من الجائز معها التحدث عما يسمى نظام مؤتمرات القرن التاسع عشر على نحو غير مسبوق .

فلقد حفل التاريخ الدبلوماسي لهذا القرن بالعديد من المؤتمرات كان اهمها مؤتمر باريس المعقود سنة ١٨٥٦ ومؤتمري لندن سنة ١٨٧١ ومؤتمرات برلين

(١٨) للمزيد من التفصيل عن هذا الموضوع انظر مؤلفنا «المعاهدات غير المتكافئة المعقودة وقت السلم ، بغداد ، مطبعة الجامعة ، ١٩٨١ ، ص‌ص ٣٥-٥٠ .

المعقودة سنة ١٨٧٨ وفيما بين عامي ١٨٨٤ و١٨٨٥ غير انه ينبغي التذكير هنا ان مؤتمرات القرن التاسع عشر هذه والتي بدأها مؤتمر فينا عام ١٨١٥ كانت بمثابة وفاقات اوربية للابقاء على التوازن الدولي والاتفاق على القواعد التي تحكم التنافس الاستعماري واقتسام العالم ابتداءاً من تصفية الاقاليم الاسلامية التابعة للدولة العثمانية في البلقان والصرب وانتهاءاً بتقطيع اوصال افريقيا واقتسامها بين الدول الاوربية الاستعمارية (١٩) .

لكن صورة المؤتمرات هذه قد تحسنت قبل افول شمس القرن التاسع عشر بانبثاق نظام لاهاي في سنة ١٨٩٩ وسنة ١٩٠٧ .

فمن الملامح الرئيسة في نظام لاهاي اتجاهه طريق العالمية ، حيث لم يعد الطابع الاوربي هو الطاغي على تشكيل المؤتمرات ، فلقد اشتركت في المؤتمر الثاني اربع واربعون دولة من بينها معظم دول امريكا اللاتينية ، فاعتبرت تلك الخطوة بمثابة توسعاً في دائرة التنظيم الدولي وتحرراً من التحديد الجامد واعترافاً بمبدأ المساواة والسيادة من لدن الدول الاوربية الكبرى بالدول الصغرى.

ولئن كان عصر المؤتمر الاوربي يعد العصر الذهبي لصدارة الدول الكبرى، فان مؤتمري لاهاي يعتبران بداية عهد الدول الصغرى في المؤتمرات الدولية والمنظمات العالمية .

وهي ولاشك تعد معلماً رئيساً على طريق انماء الجهود الجماعية نحو اصلاح النظام الدولي (٢٠) .

---

(19) Weinschel, H., The Dectorine of Equality of States and its Recent Modification. «A.J.I.L» 1951, p. 420.

(٢٠) انظر اينيس كلود ، مرجع سابق ، صص ٥٥-٥٦ .

ونحن وان كنا نعتقد ان المؤتمرات الدولية هي التي شكلت الخلفية التاريخية لظهور المنظمات الدولية ، الا ان المؤتمرات بطبيعتها تعد تنظيماً مؤقتاً للعلاقات الدولية ، فهي لم تنتج هيئات عاملة دائمة لمعالجة المشكلات السياسية الدولية ومقتضيات تحقيق السلم والامن الدوليين ، وانما كانت مؤتمرات متقطعة وغير دورية وانصب اهتمامها في الغالب على معالجة مشكلات اقليمية ودولية ناجمة عن الصراع بين القوى الاستعمارية .

فالمؤتمر لا يلتئم الا حينما تستجد مشكلة ثم لا يلبث ان ينفض انتظاراً لمشكلة جديدة .

ولم ترس المؤتمرات قواعد قانونية ثابتة او تنشيء هيئات محايدة سواء ما كان يتعلق منها بقواعد الاجراءات ام القواعد الموضوعية .

فلقد كانت الدولة الداعية تتحكم إلى حد كبير في سياسة المؤتمر كما لم يكن من حق جميع الدول حضور هذه المؤتمرات وذلك لعدم الاخذ بمبدأ العضوية الذي يمنح الدول حقاً ثابتاً في التمثيل ، بل كانت المؤتمرات نظاماً قائماً على زعامة الدول الكبرى باعتباره امراً واقعاً ، ولذا فهي تمثل مظهراً من مظاهر سياسة المحاور والتحالفات التي اتسمت بها تلك الفترة ، ولم تكن وسيلة من وسائل التعاون الدولي الشامل القائم على مبدأ المساواة في السيادة ، ولعل اخطر عيوب المؤتمرات هو تمسكها بقاعدة الاجماع في اتخاذ القرارات (٢١) .

وخلاصة القول ان نظام المؤتمرات السياسية في القرن التاسع عشر قد اسهم في الوعي بمشكلات التعاون الدولي اكثر من اسهامه في ايجاد الحلول لها ،

(٢١) صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، ص١٢.

ومهد الطريق امام امكانية قيام تنظيم دولي جماعي اكثر من تحقيق تلك الامكانات بالفعل .

ومن الناحية الثانية فلقد كان المظهر الاخر من مظاهر التطور في تنظيم الحياة الدولية اكثر توفيقاً في تحقيق المطلب الثاني من مطالب التنظيم الدولي وذلك عن طريق تكوين هيئات او منظمات او اتحادات دولية تعنى بالتنسيق والتعاون في مجالات معينة غير سياسية ، ومنها اللجان الخاصة بتنظيم الملاحة في الانهر الدولية مثل لجنة نهر الراين سنة ١٨١٤ – ١٨١٥ ولجنة نهر الدانوب سنة ١٨٥٦ ، ومنها ما كان يعرف عند بدء تكوينها بالاتحادات الادارية الدولية «المنظمات المتخصصة» التي ما نشأت الا استجابة لضرورات التطور التقني والعلمي ونشوء المزيد من التشابك في العلاقات الاقتصادية والفنية والثقافية ، مثل اتحاد البرق العالمي عام ١٨٦٥ والاتحاد العام للبريد عام ١٨٧٤ ، والذي اصبح في عام ١٨٧٨ اتحاد البريد العالمي ، والمكتب الدولي للموازين والمكاييل عام ١٨٧٥ ، والاتحاد الخاص بحماية الملكية الادبية والفنية عام ١٨٨٣ ، والاتحاد الدولي لنشر التعريفة الكمركية عام ١٨٩٠ ، ومنظمة صناعة السكر عام ١٩٠٢ ومكتب الصحة الدولي عام ١٩٠٣ ،ومعهد الزراعة الدولي عام ١٩٠٥ .

ورغم ان هذه الاتحادات والمنظمات تعد نماذج بدائية للمنظمات الدولية الا انها مع ذلك قد اسهمت كثيراً في تقدم وسائل التعاون الدولي وذللت كثيراً من قواعد الاجراءات التي كانت تسير عليها الاجتماعات الدولية واسعة النطاق ، واضافت إلى اغراض المعاهدات الجماعية التي كانت مقصورة على معاهدات التحالف والحدود والمعاهدات الاخرى ذات الطبيعة السياسية

اغراضاً اضافية . اتخذت طابع العمل التشريعي المشترك للدول الاطراف واوجدت التزامات صيغت في دستور المنظمة او من خلال قراراتها وتوصياتها ، واوجدت نوعاً من الشعور بان هناك جانباً من الشؤون الدولية يشكل منطقة مصالح مشتركة بالضرورة لا يمكن ان تحقق الا من خلال جهود تعاونيـة منظمة .

المبحث الثالث : التنظيم الدولي بين سياسة توازن القوى ونظام الامن الجماعي (٢٢)

لقد ادرك المفكرون السياسيون وصانعو السياسة الخارجية منذ وقت مبكر حاجة المجتمع الدولي إلى مواجهة ظاهرة استخدام القوة في العلاقات الدولية وضرورة تنظيمها .

كما ادركوا ان نظاماً دولياً يسعى إلى ايجاد سلطة دولية ،هو السبيل الامثل لمواجهة هذه الظاهرة .

وفي كل مرة يكتوي العالم بنار حرب حامية تتعزز فكرة السعي إلى ايجاد مثل هذه السلطة .

فقد جرت محاولة لايجاد مثل هذه السلطة بعد حرب الثلاثين ،وجاء الحلف المقدس في اعقاب الحروب النابليونية ، كما انبثقت عصبة الامم في اعقاب الحرب العالمية الاولى ، وظهرت الامم المتحدة إلى الوجود اثر الحرب العالمية الثانية .

ولقد درج معظم الكتاب على وصف الفترة الواقعة بين عقد صلح وستفاليا وظهور عصبة الامم «١٦٤٨ – ١٩١٤» بفترة شيوع نظرية توازن القوى باعتبارها وسيلة تحقيق السلام الوحيدة ، ثم تلاها فترة تحول العالم إلى نظام الامن الجماعي على عهد عصبة الامم وورثتها الامم المتحدة . وحينما نتناول

---

(٢٢) المزيد من التفصيل عن نظرية توازن القوى ونظام الامن الجماعي انظر بحثينا : الموسومين «نظرية توازن القوى في محيط العلاقات الدولية» و «الامن الجماعي: اسسه النظرية وتطبيقاته في ظل التنظيم الدولي» والاول منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية ، بغداد ، م٢ ع٣ ، ١٩٨١ ص١٦٤–٢٠٠ والثاني منشور في مجلة معهد البحوث والدراسات العربية جامعة الدول العربية ، بغداد ، ع١٢ ، ١٩٨٣ ، صص ٣٣٠–٣٦٢ .

نظرية توازن القوى ونظام الامن الجماعي هنا بالدراسة فليس باعتبارهما يشكلان مرحلتي التطور التاريخي لنشوء التنظيم الدولي فحسب ، بل للوقوف على طبيعة التنظيم الدولي المعاصر ، ومدى ما حققه كل منهما في دفع المجتمع الدولي نحو السلم والامن الدوليين .

اولاً : التنظيم الدولي وسياسة توازن القوى

اذا تجاوزنا المفاهيم المجردة لمصطلح «التوازن» (٢٣) وحاولنا ان نحدد ماهية توازن القوى وطبيعته ونطاقه على صعيد العلاقات الدولية ، فسنجد ان سياسة توازن القوى ان هي الا رمز للمدرسة الواقعية في العلاقات الدولية ، تلك المدرسة التي تعنى ابتداءاً وانتهاءاً بظاهرة القوة ؛ وان الدول حينما تسعى للحفاظ على وجودها وامنها ومركزها الدولي من خلال عملية الصراع على اكتساب القوة ، فان رائدها في ذلك هو تحقيق توازن القوى وهو في الوقت عينه سلاحها في تنظيم استخدام القوة والسيطرة عليها . ان الفكرة الكامنة

---

(٢٣) استخدم مصطلح التوازن Balance سواء بمفهومه الشامل ام كان مرادفاً لكلمة التكافؤ Equilibrium في كثير من العلوم كالطبيعة والحياة والاقتصاد والاجتماع قبل ان يصبح من المصطلحات الشائعة في علم السياسة . وبصفة عامة فان معنى التوازن هنا ينصرف الى «الاستقرار ضمن اطار نظام يضم عدداً من القوى المستقلة ، وحينما يختل هذا التوازن ويضطرب بفعل قوة خارجية او نتيجة تبدل عنصر او اكثر من العناصر المكونة للنظام فان ذلك النظام يميل الى إعادة التكافؤ الاصلي او اقامة نوع من التكافؤ الجديد» .

- Hans J. Monrgenthaus politics Among Nations: The Struggle for power and peace, Third Edition"AL Fred A. Knaph, New York, 1962" p. 168.

او هو بعبارة موجزة «حالة من الاستقرار النسبي المؤقت الذي قد يختل تحت تأثير بعض العوامل ممهداً الطريق بذلك امام ظهور توازن مؤقت جديد» .

Geogre Liska, International Equilibrium, in stanly Hoffman, Contemporary theory in international relation prentic. Hal, New Gercy, 1960, p. 147.

وراء نظام توازن القوى بصورته التقليدية في العلاقات الدولية ، هي ان الطابع المميز لهذه العلاقات هو الصراع ، وهذا الصراع لا تمليه عوامل الاختلاف في المصالح القومية للدول فحسب وانما ينبع في الجانب الأكبر منه من محاولة كل دولة زيادة قوتها القومية على حساب غيرها من الدول ويترتب على ذلك انه اذا امكن لدولة واحدة ان تحصل على تفوق ضخم وساحق في قواها فإن هذا سيدفع بها إلى تهديد حرية الدول الاخرى واستقلالها ، وهذا التحدي هو الذي يدفع هذه الدول المحدودة القوة إلى مواجهة القوة بالقوة من خلال تجمعها في ائتلاف قوي او في محور قوي مضاد قادر على مجابهة التحدي الذي تواجهه الدول الداخلة فيه .

بمعنى ان محالفات ومحاور القوى المضادة المتكافئة او شبه المتكافئة لا تمكن دولة او مجموعة من الدول من الاعتداء على غيرها تحت وهم الاعتقاد بانها تتمتع بالتفوق الذي يتيح لها مثل هذه السيطرة (٢٤) .

غير ان هذا المفهوم وان كان قد الم بمعظم عناصر الظاهرة الا انه غالى في التأكيد على عنصر التحالف والمحاور ، فبالرغم مما يتمتع به هذا العنصر من فاعلية في مواجهة القوة واقامة التوازن فان سياسة التحالف والمحاور لاتعد الوسيلة الوحيدة لاقامة التوازن وانما هي وسيلة من بين وسائل عدة يمكن من خلالها اقامة توازن القوى ، مثل التسلح وخفض التسلح وسياسة التعويضات وتصديع جبهة الخصم «سياسة فرق تسد» وايجاد المناطق العازلة ، والحرب .

(٢٤) الدكتور اسماعيل صبري مقلد : الاستراتيجية والسياسة الدولية : المفاهيم والحقائق الاساسية ، بيروت ، مؤسسة الابحاث العربية ، ١٩٧٩ ، ص ١٠٨ انظر ايضاً الدكتور محمد عزيز شكري ، الاحلاف والتكتلات في السياسة العالمية ، الكويت ، مطابع اليقظة ، ١٩٧٨ ، ص ١٨٥ .

ومن الناحية التاريخية فان الكل يتفق على ان عام ١٦٤٨ — وهو تاريخ عقد معاهدة وستفاليا — يعد بداية لتاريخ سواد نظرية التوازن الدولي باعتبارها الوسيلة الوحيدة التي امكنها ان تلطف من اجواء الصراع الدولي وتنظمه وبالتالي الحد من تفشي الحرب كأداة اولى ومفضلة في تحقيق المصالح الوطنية بصفة خاصة وفي ادارة العلاقات الدولية بصفة عامة .

غير ان التوازن الدولي المنشود لم يكن توازناً دولياً عالمياً بالمعنى الدقيق للكلمة ، بل كان توازناً بين الدول الاوربية ، فقد نشأ المجتمع الدولي الحديث كما سبقت الاشارة الى ذلك — اول مانشأ في نطاق اوربي ، بكياناته وقواعده القانونية واعرافه الدولية . وفي ظل هذا المجتمع ولدت السياسة التقليدية لتوازن القوى .

ومن ثم فانه لامر طبيعي ان اي استقراء لسياسة توازن القوى التقليدية انما هو استقراء لتاريخ المجتمع الاوربي.

وهكذا نجد ان التوازن المسيطر للقوى في القرن السادس عشر كان يعمل بين فرنسا واسرة هابسبرج بينما كان هناك نظام مستقل آخر يبقى على التوازن قائماً بين الدول الايطالية المتعددة ، كما ان معاهدة وستفاليا لم تكن في الواقع سوى صيغة قانونية لاقامة نوع من التوازن بين القوى الاوربية للمحافظة على سلم اوربي ، بل اذا ماتوخينا الدقة فانه يمكن القول ان تلك المعاهدة ماهي الا معاهدة صلح وضعت حداً للنزاع على عرش اسبانيا اثر حروب الثلاثين المعروفة بين الدول الكاثوليكية والبروتستانتية .

وظهر في النصف الاخير من القرن السابع عشر نظام خاص آخر بتوازن

القوى في اوربا الشمالية وذلك بعد التحدي الذي واجهت به السويد الدول المجاورة لها في منطقة بحر البلطيق .

ولم تكن معاهدة «اترخت عام ١٧١٣» سوى نوعاً من التنظيم قصد به تنظيم اوربا على اساس اعادة توازن القوى بعد ظهور اطماع لويس الرابع عشر في القارة .

كما حاولت الدول الكبرى ان تصوغ سياسة توازن القوى في نظام للامن الجماعي حينما حاولت ان تلعب دور الجهاز المكلف بضمان السلم الدولي والحيلولة دون اضطراب موازين القوى ، وفي هذا الاطار عقدت معاهدة «شومونت عام ١٨١٤» والتي بموجبها اتفقت كل من النمسا وروسيـــا وبروسيا وبريطانيا على تكريس جهودها للوقوف بوجه فرنسا ، فقد نصت تلك المعاهدة على العمل «وفق تنسيق كامل من اجل الوصول الى سلام عام لهم وللدول اوربا الاخرى بما يضمن حقوق جميع الدول وحرياتها» (٢٥) وينطبق هذا الوصف على مؤتمر فينا المعقود سنة ١٨١٥ ومؤتمر اكس لاشايل المعقود سنة ١٨١٨ ، فهي بمجموعها نوع من التنظيم الذي يرمي الى اقامة التوازن الدولي كلما اخفق ذلك التوازن بظهور قوة جديدة تهدده أو يحتمل انها ستهدده .

ولم يتحرر التوازن الدولي من نطاقه الاوربي الا في عام ١٨٥٦ وذلك حينما سمح للدولة العثمانية بالانضمام الى عضوية المجتمع الدولي بموجب معاهدة باريس التي عقدت في اعقاب حرب القرم ، وبعد ان شجعت الدول

---

(25)Briggs H.W., Power politics and International organization,((A.J.I.L.)), 1945, pp. 666–667.

الاوربية حركات الاستقلال والحركات الانفصالية ضد الدولة العثمانية في مناطق اليونان والافلاق والصرب كجزء من عملية اقامة التسوازن الدولي .من ثم يتعين القول ان التوازن السياسي للدول الاوربية معناه ان هناك نظامـــاً قانونياً وسياسياً اريد به توزيع القوى الدولية على نحو تراه الدول الكبرى معقولاً بحيث ان اية دولة لاتستطيع بمفردها او بالتحالف مع غيرها ان تملي ارادتها او تهدد او تزيل استقلال دولة اخرى دون ان تلقى مقاومة جدية او دون ان تشعر بالخطر على نفسها .

فتوازن القوى هنا هو توزيع للاقاليم وللطاقة البشرية والموارد بحيث لاتبلغ دولة من القوة حداً تستطيع معه ان تسيطر على الدول الاخرى بسهولة وهو كذلك احلاف او اتحادات تقام في وجه قوى دولية تملك ان تخل بالتوازن اذا لم يكن هناك احلاف او اتحادات تواجهها (٢٦) ويستخلص من ذلك ان توازن القوى يستند على ركيزتين اساسيتين هما :

(١)- ان الدول الاطراف في تكتلات ومحاور القوى المضادة يجمعها هدف مشترك ، وهو الابقاء على الاستقرار السائد في علاقات تلك القوى وردع العدوان .

(٢)- ان التوازن يتحقق عن طريق قدرة نظام توازن القوى نفسه على توليد ضغوط متعادلة ومتعاكسة ، وبذلك يمكن تفادي اي اختلال غير مرغوب فيه في علاقات هذه القوى وما ينشأ عنها من مواقف دولية (٢٧) .

(٢٦) الدكتور محسن الشيشكلي : الوسيط في القانون الدولي العام، جـ١ منشورات الجامعة الليبية، ١٩٧٣ ، ص ص ٣٧٩ — ٣٨٠ .

(27) Vernon Van Dyke, International politics cappletion Century, Crafts, New York, 2nd edition, 1966, pp. 221–222.

ولكن اذا كانت الدول تسعى الى تحقيق التوازن السياسي كاثر يترتب على طبيعة المجتمع الدولي في تعدد وحداته واختلافها وتباين مصالحها واهدافها وان الدول تسعى الى تشكيل الاحلاف والمحاور لتحقيق هذا الهدف فما هو هدف توازن القوى ذاته ؟

يجيب بعض الكتاب ان الهدف الاساس لتوازن القوى هو المحافظة على امن الدول واستقلالها وهو ماسيترتب عليه بالضرورة حفظ السلم والامن الدوليين (٢٨) .

غير اننا لانجاري اصحاب هذا الاتجاه كلياً في استنتاجه. فسياسة توازن القوى وان كانت تهدف من حيث الاصل الى تحقيق السلم فان السلم المتحقق هنا ليس غاية بحد ذاته تسعى اليها الاطراف الاساسية في التوازن وهي القوى الكبرى ، وانما هو في افضل الاحوال حالة عرضية له ، وحتى لو تحقق السلم وفقاً لهذه السياسة بالفعل فهو نوع من الحالة السلمية التي لاتمس فيها مصالح القوى الكبرى، والا فان تلك القوى ستكون عند ذاك مستعدة للتضحية بهذه الحالة متى رأت ان هناك مايعرقل تحقيق اهدافها او يقف في وجه مصالحها .

ثانياً : التنظيم الدولي ونظام الامن الجماعي :

لايمكن الحديث عن الامن الجماعي على نحو واضح ومحدد قبل عصر التنظيم الدولي ، اذ ان قواعد التنظيم الدولي اساسها فكرة التضامن بين اعضاء المجتمع الدولي في ميادينه السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة ، ذلك

(٢٨) الدكتورة حورية توفيق مجاهد : سياسة توازن القوى «مجلة مصر المعاصرة» ، العدد ٢٤٣ سنة ، ١٩٧١ ، ص ١٣٦ .

ذلك ان نظام الامن الجماعي يوجه ضد اي اعتداء يقع من قبل دولة على دولة أخرى، حتى ولو كانت الاولى عضواً في المنظمة الدولية القائمة على تطبيقه ، وبعبارة موجزة فان هذا النظام لايعترف باصدقاء تقليديين او اعداء تقليديين ، وانما يناصب العدوان ويقاوم الاعتداء أياً كان مصدره .

من ثم فان هناك اقتضاءاً اساسياً يتطلبه الامن الجماعي وهو وجوب العمل بالقسط والانصاف وعدم المحاباة ، ذلك انه خطة قصد بها المحافظة على سلامة الضحية التي لا اسم لها متى وقعت فريسة هجوم معتد لااسم له، فهو اذن لايقيم وزناً للدول ، لكنه ادانة موجهة ضد المعتدي نيابة عن اية دولة تنتهك سلامتها .

(ثالثاً : يجب ان تكون الدول الاطراف في هذا النظام راغبة في اخضاع تناقضاتها السياسية ومصالحها القومية المتضاربة عاملة باتجاه الهدف العام الذي يتبناه الامن الجماعي وهو الحفاظ على امن وسلامة كل عضو من اعضاء المجتمع الدولي) فالامن الجماعي بهذا المعنى لايستطيع ان يحقق النجاح الا على اساس افتراض آخر وهو ان تبادر جميع الدول تقريباً الى الدفاع عن الوضع القائم اذا ماهدد في صورة امن دولة معينة حتى ولو ادى هذا الدفاع الى خطر الحرب دون النظر الى ماإذا كان في وسعها تبرير هذه السياسة على ضوء مصالحها الخاصة .

(رابعاً : ينبغي ان تتمتع كل دولة بنفس القدر من الحرية والمرونة) اللتين تتيحان لها المشاركة في الاجراءآت والتدابير التي تنفذ في مواجهة المعتدى . على ان هذه الفرضيات ينبغي ان تكون مشفوعة بمستوى رفيع من التنظيم ؛ ذلك لان الامن الجماعي باعتباره نظاماً فهو يتطلب انشاء اطار قانوني منظم

قادر على تحقيق مبادئه وصيانتها الى جانب صياغة تعريف للعدوان وتحديد صوره ووضع قواعد التطبيق اللازمة للعقوبات الواجب اتخاذها ضد المعتدي والاجراءآت اللازمة لردعه او قمعه .

او بعبارة موجزة ايجاد المنظمة الدولية الفاعلة القادرة على تطبيق مبادىء الامن الجماعي وتحقيق مقاصده على صعيد الحياة الدولية .

على ان مفهوم نظام الامن الجماعي ارتبط بشكل او آخر بظاهرة توازن القوى مما حمل البعض على الاعتقاد بانهما مظهران لحقيقة واحدة . وان نظام الامن الجماعي ماهو الا صيغة معدلة من نظام توازن القوى ، وهو لايعدو ان يكون امتداداً له ، والى هذا الرأي يذهب كل من «نيكولاس سبيكمان» و «ادوارد كيوليك» (٣٦) ، كما عبر « كوينسي رايت » عن هذه الفكرة بقوله «ان المبادىء التي يقوم عليها نظام الامن الجماعي لاتتناقض وتلك المبادىء التي يقوم عليها نظام توازن القوى ، بل تعد مكملة له وان مساعي التنظيم الدولي نحو الاخذ بنظام عام للامن الجماعي ليس الا نوعاً من التطور المنظم والمخطط للاتجاه الطبيعي الذي يدفع الدول الى تبني سياسات توازن القوى» (٣٧) .

ولعل السبب الذي حمل هذا الفريق على الاعتقاد بالتماثل المطلق بين النظامين هو وجود اوجه شبه مشتركة بينهما ، نجدها قائمة في النقاط التالية :

---

(36) Spykman, N., America's strategy in world Politics, charcount and Brace, New York 1942, p. 109, and Gulich. E., Europ's classical of , power, Cornell university press, 1955, pp. 307–308.

اشار اليهما الدكتور اسماعيل صبري مقلد : العلاقات السياسية الدولية – دراسة في الاصول والنظريات ، الكويت ، مطبوعات جامعة الكويت ، ١٩٧١ ، ص ١٩٠ .

(37) Waight. Q.,The study of International relations,The Times of India press, Bombay, 1970, p. 163.

التضامن الذي يدفع الدول الى بذل جهود مشتركة تحقيقاً للصالح الجماعي العام للدول الاعضاء في الجماعه الدولية بدلاً من المصالح الجوهرية الخاصة بكل دولة فحسب (٢٩) .

فالأمن الجماعي بهذا المعنى هو النظام الذي تتحمل فيه الجماعة الدولية المنظمة مسؤولية حماية كل عضو من اعضائها والسهر على امنه من الاعتداء(٣٠). وقوامه ان لجوء اية دولة الى استخدام القوة العدوانية وغير القانونية ضد دولة اخرى يقاوم بالقوة الجماعية لجميع الدول الاخرى (٣١).

فهو نظام يتمتع الى حد ما بمركزية السلطة في استخدام القوة بحيث يقيد حرية الدولة في استعمال القوة وفق ماتمليه مصالحها واهدافها الوطنية تاركة هذا الحق للجهاز القائم على حفظ الامن الجماعي باعتباره جهازاً يعمل لصالح المجتمع الدولي برمته (٣٢) .

---

(٢٩) الدكتور حامد سلطان والدكتورة عائشة راتب والدكتور صلاح الدين عامر: القانون الدولي العام ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ط١ ، ١٩٧٨ ، ص ٢٥ .

(٣٠) الدكتور طلعت الغنيمي ، مرجع سابق ، ص ٨٦ .

هذا ويعرف البعض الامن الجماعي بانه ذلك الاصطلاح الذي يطبق بصفة عامة على ايسة تدابير من اي نوع تتضمن القيام بعمل عسكري مشترك في اية ازمة من قبل دولتين او اكثر .

-- Schwarzenberger, G., Amanual of International Law, stevens and Sonslimited, London, 1960, vol. I. p.176 Sea also Schwarzenberger G. International Law as Applied by International Courts and Tribunals, stevens and Sons Limited, London, 1968, vol, II, p. 664.

على ان هذا التعريف ينطوي في عين الوقت على مفهوم سياسة المحاور والاحلاف العسكرية وهي كما معروف هو بداهة ذات غايات ونطاق مختلف من حيث الشكل والمضمون عن نظام الامن الجماعي، والا فهل يعد حلف شمال الاطلسي او حلف وارشو مثلا من قبيل الانظمة القائمة على الامن الجماعي ام هي – وهذا ما نعتقده – منظمات ما نشأت أصلا الا بين دول تتمتع بوشائج سياسية وعقائدية خاصة ومشتركة لمواجهة تكتلات واحلاف معادية او محتملة العداء .

(٣١) اينس كلود ، مرجع سابق ، صص ٣٤٠ – ٣٤١ .

Cluad. I.((Mangment of power in the United Nations)), International Organizations, 15, Spring 1961, pp. 220-221.

على ان مركزية السلطة التي يحاول نظام الامن الجماعي الاقتراب منها لاتعني بحال من الاحوال انشاء مايسمى بالحكومة العالمية ، اذ ان اول مايلاحظه المرء على مثل هذا النظام هو كونه نوعاً من منتصف الطريق بين التفكك التام الذي يتسم به النظام الدولي المفتقر الى اي نوع من انواع السلطة المركزية « وهو النظام الذي ساد في ظل سياسة توازن القوى » . وبين الحكومة العالمية التي تحتكر القوة على المستوى الدولي بحيث تجعلنا في مواجهة نظام يقترب من السلطة المركزية الداخلية ، وهو بالتالي لايقع في عالم المثاليات كما يتصور دعاة «الحكومة العالمية» وانما يتقبل واقع المجتمع الدولي القائم على وجود وحدات سياسية متعددة تتمتع كل منها بسيادتها واستقلالها ، وهو في الوقت ذاته يهدف الى التدخل عن طريق المنظمات الدولية سعياً وراء تنظيم استخدام القوة بما يحقق السلام والامن الدوليين ، فهو اذن محاولة واقعية لادخال بعض التحسينات على نظام المجتمع الدولي لمواجهة ظاهرة الصراع على القوة (٣٣) .

فالامن الجماعي على حد تعبير الاستاذ اينيس كلود هو بمثابة محط في منتصف الطريق بين الفوضى الدولية والحكومة العالمية ، وحيث ان الفوضى الدولية اصبحت امراً لايحتمل ، لاسيما بعد ان قادت المجتمع الدولي الى كارثة الحرب العالمية الاولى وان الحكومة العالمية مازالت امراً بعيد المنال ، امكننا تصور موقع الامن الجماعي وما يمكن ان يؤديه من دور ايجابي بهذا الاتجاه في محيط العلاقات الدولية (٣٤) .

---

(٣٣) الدكتورة حورية توفيق مجاهد : مصدر سابق ، ص ١٣٩ .
(٣٤) اينيس كلود : مرجع سابق ، ص ٣٤٠ .

وعليه فان اول مايهدف اليه الامن الجماعي هو الابقاء على واقع المجتمع الدولي القائم والحيلولة دون تغيير هذا الواقع او الاخلال به على نحو يخدم مصلحة دولة او دولاً معينة على حساب غيرها من الدول الاخرى ، وذلك عن طريق تسوية المشكلات الدولية بالطرق السلمية المعروفة كالتفاوض ، والتحقيق والتوفيق والوساطة والتحكيم والقضاء ، او عن طريق الاستئثار باستخدام القوة سواء بالردع او القمع باعتبارها من التدابير الضاغطة والمضادة لمحاولات التغيير تلك .

ومقتضى فلسفة الامن الجماعي تقوم على اساس ان السلام الدولي هو قيمة من القيم التي لاتقبل التجزئة ولذا ينبغي ان يتمثل المجتمع الدولي تلك القيمة ويدافع عنها بشكل جماعي باعتبارها عقيدة مشتركة لكل اعضاء ذلك المجتمع ، وعليه فان الاسرة الدولية برمتها يجمعها هدف مقاومة العدوان اياً كان مصدره مما يتحتم معه ان تبادر الى تحديد الطرف المعتدى في الصراع وان تتخذ من الاجراءآت مايضع حداً سريعاً وفعالاً لذلك العدوان معتمدة بذلك على المساهمة الجماعية في تحمل وتنفيذ تلك التدابير المشتركة التي سوف تكون من الضخامة بما يجعلها قادرة على ردع العدوان واحباطه ، ذلك لان اية دولة سوف لن يكون بمقدورها ان تقف بوجه القوة المشتركة للمجتمع الدولي برمته .

وانطلاقاً من هذا المفهوم العام للامن الجماعي فان الفرضية الاولى التي ينطوي عليها هي ان مشكلة الامن في ظل مثل هذا النظام لم تعد من مسؤوليات الدول فرادى ، فهي تعالجه بالتسلح او غيره من عناصر القوة القومية ، اضحى موضع عناية من قبل جميع الدول التي ينبغي ان تهتم

بصورة جماعية بسلامة كل منها وكأن سلامتها وامنها الوطنيين هما المهددان. على ان هذا المنطلق الذي يتبناه الامن الجماعي يعد سليماً شريطة ان يتمتع بفاعلية تمكنه من العمل في ظل الظروف التي تسيطر على المسرح الدولي اليوم .

ولكي يضمن الامن الجماعي هذه الفاعلية باعتباره وسيلة لمنع الحرب ينبغي تحقيق الفرضيات التالية (٣٥) .

اولاً : يجب ان يكون نظام الامن الجماعي قادراً في اي وقت على حشد قوة طاغية تمكنه من استخدامها ضد اي معتد متوقع او اي حلف من المعتدين بحيث لايكون في مقدور هؤلاء في اي وقت من الأوقات تحدي النظام الذي تدافع عنه الارادة الجماعية او الاستهتار به ، وانه في حالة نشوب صراع مسلح فانه يجب ان يحدث اتفاق دولي على تحديد الطرف المعتدي في هذا الصراع ، كما ان هذا الاتفاق لابد وان يحدث بطريقة فورية ، حيث ان اتخاذ اجراء جماعي وسريع يعد شرطاً اساسياً لتصفية العدوان قبل ان يتسع نطاقه فيصبح من الصعب حصره والغاء آثاره الدولية .

ثانياً : ينبغي ان تحمل جميع الدول التي تقوم قواتها المشتركة بتنفيذ الفرضية الاولى ذات المفاهيم الامنية التي يفترض انها ستدافع عنها ، وهي ان كل الدول يجمعها هدف واحد وهو مقاومة العدوان اياً كان مصادره بمعنى ان مقاومة العدوان تمثل — في حد ذاتها — قيمة دولية لاتقبل المساومة او التخاذل في الدفاع عنها بغض النظر عن المصالح المادية او الصداقات التقليدية التي تربط بين المعتدي وبين غيره من الدول في المجتمع الدولي ،

(35) - Morgonthau. H.J., Politics Among Nations: the strugle for power and peace, Alfred Aknoph, New York, 3rd edit, 1962, p. 413 .

١ ــ ان كلا النظامين يهتم بظاهرة القوة ويجعلها محور نشاطه ويجتهد في كيفية مواجهتها والتحكم بها وتنظيم استخدامها باعتبارها حقيقة قائمة من حقائق العلاقات الدولية .

٢ ــ ان كلا من نظامي توازن القوى والامن الجماعي لايستبعد استخدام القوة في الحفاظ على الوضع القائم ويعتبرها من بين الوسائل الفعالةو الضرورية لتحقيق فكرة الردع وبالتالي الوصول الى غاية التكامل بين الرغبة في السلام والمقدرة الفعالة على استخدام القوة اذا لزم الامر .

٣ ــ ان كلاهما يقوم على فرضية قوامها الاعتقاد بان مواجهة العدوان واحباطه لن يتحقق الا من خلال الجهد الجماعي المشترك للدول الاعضاء في كلا النظامين ، وان هذا الجهد لاتمليه المصالح القومية المباشرة فحسب وانما الى جانب ذلك تحقيق الرغبة المشتركة في ارساء السلام (٣٨) .

بيد أن اوجه الشبه هذه بين النظامين لاتدعونا الى الاعتقاد بانهما يمثلان مظهرين لحقيقة واحدة،وذلك لما بينهما من اوجه اختلاف نعتقد انها جوهرية وأبرزها :

١ -- التسليم بان ظاهرة القوة هي محور اهتمام كلا النظامين لايجب ان يحملنا على الاعتقاد بانهما يمارسانها من منطلق واحد ، فبينما نجد نظام توازن القوى يقوم في الاساس على المصالح والاهداف الذاتية في ممارسة القوة ضد الخصم ، فان نظام الامن الجماعي يقوم على اساس الانخلاع من الذاتية ، وتفويض الجهاز الخاص بالامن الجماعي حق ممارسة القوة بالنيابة

(٣٨) انظر الدكتور اسماعيل صبري مقلد : العلاقات السياسية الدولية،مرجع سابق،ص ١٨٩.

عن كل دولة «ولو نظرياً» تحقيقاً للمصالح المشتركة في ردع العدوان (٣٩). لكن الامن الجماعي ــ بهذا المعنى ــ وان كان لايمثل الحكومة العالمية التي تمتلك سلطة مركزية في ممارسة القوة، الا انه لايمثل في عين الوقت صورة التفكك التي تعكسها ظاهرة التوازن الدولي .

٢ ــ هناك اقتضاء اساسي يتطلبه الامن الجماعي كما يقول «كلود» وهو «وجوب العمل بالقسط والانصاف وعدم المحاباة ، ذلك انه خطة قصد بها المحافظة على سلامة الضحية التي لااسم لها متى وقعت فريسة لهجوم معتد لااسم له ، فهو لايقيم وزناً للدول ، لكنه اداة موجهة ضد المعتدي نيابة عن اية دولة تنتهك سلامتها ، وهذا الوصف يشير إلى احد الفروق البالغة الاهمية والدلالة بين نظام توازن القوى ونظام الامن الجماعي ، ففي الاولى يوجه النشاط المشترك ضد القوة الزائدة عن الحد من حيث هي قوة ، في حين ان النشاط في الامن الجماعي يوجه ضد السياسة العدوانية ، سواء اكانت تلك السيادة صادرة عن عملاق يهدد بالنمو إلى اماد تزلزل الارض زلزالها ام كانت صادرة عن قزم يحدوه الامل الضئيل في ان يصبح عاملا رئيساً في السياسة العالمية» (٤٠) .

٣ ــ نظام توازن القوى نظام واقعي يستشرف معطيات الواقع الدولي الذي يقوم على تنازع المصالح والصراع من اجل القوة والسلطان وتلك هي

(٣٩) تجدر الملاحظة هنا ان الامن الجماعي حتى في اعلى درجاته التنظيمية وفي ذروة فاعليته فهو لا يحرم الدول من حقها في ممارسة القوة بصورة مطلقة ولذا اتيح للدول ممارسة هذا الحق في حالة الدفاع الشرعي المعتبرة والمحددة في القانون الدولي،وهو ما لا تنطبق عليه الفقرة الرابعة من المادة الثانية من ميثاق الامم المتحدة ونصها«يمتنع اعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة او استخدامها ضد سلامة الاراضي والاستقلال السياسي لاية دولة او على اي وجه اخر لا يتفق ومقاصد الامم المتحدة» .

(٤٠) كلود ، مرجع سابق ، ص ٣٥٥ – ٣٥٦ .

قاعدته الاساسية في فهم طبيعة العلاقات الدولية ، واذا ما تحقق السلام بسبب هذا التوازن فهو اثر ونتيجة وليس غاية من حيث الاصل .

اما الامن الجماعي فهو كيان نظامي تحكمه ضوابط قانونية ويحدوه امل نشر فضيلة انسانية والدفاع عنها الا وهي السلام ، فالاصل في العلاقات الدولية عنده هو التعاون وتبادل المنافع والمصالح المشتركة وليس النزاع .

هذه الحقيقة ترينا كيف ان النظامين تحكمهما فكرتان متناقضتان حتى وان كان توجيههما يستهدف في النهاية ردع العدوان وتحقيق السلام.

ولعل العلاقة بين الامن الجماعي والتوازن الدولي تتمثل في السؤال الذي يوجهه كل منهما ، ففي حين يسأل الامن الجماعي عن من ارتكب العدوان ، تتوجه سياسة توازن القوى بالسؤال التالي : ما مصلحتي في مقاومة متعد معين؟ وما هي القوة المتوفرة لدي في مقاومة هذا المعتدي ؟

غير ان الامر سيكون أكثر جلاء حينما نتناول بالدراسة المفصلة عصبة الامم والامم المتحدة ، وهما المنظمتان الدوليتان اللتان يفترض انهما ما قامتا الا لتحقيق مقاصد الامن الجماعي وتطبيق فكرته .

حينذاك نجد الاجابة على السؤال الاكثر اهمية بالنسبة لموضوعنا وهو هل يمكن القول بان مجيء عصبة الامم ومن بعدها الامم المتحدة قد احدثتا نقلة في المجتمع الدولي وحولاه من طور توازن القوى إلى نظام الامن الجماعي ؟ أم ان المجتمع الدولي مازالت تحكمه سياسات توازن القوى في اثواب نظام عام للامن الجماعي مع الاخذ بنظر الاعتبار تبدل اطراف التوازن وصيغه مع بعض التعديلات الطفيفة التي اقتضتها المرحلة التاريخية التي يحياها المجتمع الدولي اليوم ؟

الفصل الثاني

احكام عامة في مشكلات التنظيم الدولي

بادىء ذي بدء حينما نتحدث عن مشكلات التنظيم الدولي محاولين ايجاد احكام عامة لمواجهة تلك المشكلات ينبغي ان نستحضر في اذهاننا ملاحظتين اساسيتين :

اولهما :

من الخطأ محاكمة التنظيم الدولي وتقويمه على اساس المقارنة بينه وبين التنظيم الداخلي «الدولة» فنحصي نواقص المنظمة الدولية وسقطاتها وسلبياتها سواء على صعيد التنظيم والتكوين ام على صعيد الفاعلية والاداء على ضوء ما وصل اليه التنظيم الداخلي .

ذلك ان مقتضيات المنطق تقضي بان تعقد المقارنة بين اشياء ذات طبيعة واحدة ، وليس التنظيم الدولي والتنظيم الداخلي من طبيعة واحدة، فالمنظمة الدولية والدولة ذواتا طبيعتين مختلفتين اصلا كما سنرى فيما بعد .

هذا فضلا عن ان طبيعة التطور والمدى الزمني الذي قطعه كل منهما اوجد مفارقة جسيمة في استكمال الوحدة العضوية لكل منهما ، ففي حين يعود نشوء الدولة — بوصفها سلطة امر وتنظيم — إلى بداية تكوين المجتمع البشري ، فإن المنظمة الدولية ليست الا وليدة اخريات القرن التاسع عشر ، ومن هنا تبدو المقارنة جائرة ، بل لا محل لها .

وثانيهما :

صحيح ان المشكلات التي سنعرضها هي في الغالب مشكلات ذات طبيعة دستورية عامة تواجهها معظم المنظمات الدولية ، الا ان هذا لا يمنع من وجود مشكلات خاصة بكل منظمة على حدة .

كما لابد من القول ان هذه المشكلات انما هي في الواقع انعكاس لما يواجهه المجتمع الدولي من علل وقصور في تنظيم العلاقات بين وحداته ، تلك العلاقات التي لم يتوصل القانون الدولي الراهن بعد إلى تنظيمها والتحكم فيها بصورة مكتملة ، وعلى ذلك يمكن القول ان العديد من مشكلات المنظمات الدولية ان هي الا مشكلات واجهت القانون الدولي ولم يستطع ان يجابهها على نحو حاسم ، فمثلا تواجه المنظمات الدولية مشكلة الاعتراف بالشخصية القانونية وليست هذه المشكلة سوى احدى مشكلات تحديد اشخاص القانون الدولي ، كما تواجه مشكلة قبول الاعضاء الجدد وتوافر بلوغهم مرتبة الدولة باعتباره شرطاً لهذا القبول ، وما هذه المشكلة الا واحدة من مشاكل الاعتراف بالدول في القانون الدولي (٤١) .

ومن ثم فإن ما سنتناوله بالبحث هنا هي تلك المشكلات العامة التي يمكن لاية منظمة دولية ان تواجهها ، وليس لجميع المشاكل التي تواجهها كل المنظمات الدولية ، متخذين من احكام ميثاق الامم المتحدة وممارساتها ولوائح اجراءات أجهزتها وفروعها مثلا في الحلول التي تقدمها لتلك المشكلات ، لا بوصفها المنظمة الدولية ذات الطبيعة العامة الشاملة القائمة اليوم فحسب ، بل لان ميثاقها يعد بمثابة القواعد الامرة التي لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها . ولذا فلا مندوحة من الرجوع إلى التفصيلات التي سنعرضها في الباب المخصص للامم المتحدة .

---

(٤١) انظر الدكتور صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، ص ١٦ .

المبحث الاول

طبيعة التنظيم الدولي

لعل اولى مشكلات التنظيم الدولي واهمها هي مشكلة فهم وتحديد طبيعة هذا التنظيم .

وكما اشرنا في مقدمة هذا الفصل فانه من الخطأ النظر إلى التنظيم الدولي من خلال محاكاة الدولة باعتبارها نموذجاً للسلطة يمكن ان تقاس عليه المنظمة الدولية ، وذلك لاختلافهما في الطبيعة من جهة وفي استكمال العناصر التنظيمية التي احدثها فارق التطور الزمني من جهة اخرى .

فالحكومة بالنسبة للدولة هي في الاساس سلطة امر وتنظيم وادارة لمواطني تلك الدولة ورعاياها على اقليمها ، بغض النظر عن الصيغ الدستورية والفعلية التي تحدد العلاقة بين الشعب وحكومته .

اما المنظمة الدولية فهي ظاهرة اتحادية تنشأ بين دول ذات سيادة رضيت الدخول إلى المنظمة بمحض ارادتها واختيارها بغية تحقيق نوع من التعاون المشترك في جانب او جوانب من العلاقات الدولية .

ولعل غياب السلطة التشريعية في المجتمع الدولي يعد من الاختلافات البينة في هذا الصدد بين الدولة والمنظمة الدولية ، واية مقارنة بين السلطة التشريعية والجمعية العامة للامم المتحدة هي مقارنة غير دقيقة بل غير واقعية ، ويصدق هذا على تشبيه مجلس الامن بالسلطة التنفيذية ، وتشبيه محكمة العدل الدولية بالسلطة القضائية .

ذلك أن مواثيق المنظمات الدولية هي نوع من التوفيق بين مصالح دولية مختلفة ولذا فانه ينبغي ممارسة منتهى العناية واليقظة لتجنب الافتئات على

السيادات الوطنية للدول الاعضاء وذلك حينما تصاغ تلك المواثيق والمعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية ، بحيث لا تتخطى المنظمة المزمع اقامتها حدود ما يعرف «بالسلطان الداخلي» او الاختصاصات الداخلية للدول Domestic Jurisdiction وهي حدود لا تسمح الدولة عادة لاية سلطة بتخطيها (٤٢).

بينما يعد التوفيق بين المصالح المختلفة لفئات الشعب الواحد وصياغتها في الدستور الوطني للدولة امراً لا يرقى إلى صعوبة صياغة المعاهدة بين الدول ، ناهيك عما ينشأ من صعوبات لغرض التوفيق الدائم بين المصالح الوطنية والقومية المختلفة في الميادين السياسية والاقتصادية والثقافية (٤٣) .

ومهما يكن من امر فإن طبيعة كل من الدولة والمنظمة الدولية مختلف باختلاف النظرة إلى المنظمة الدولية .

ذلك ان فريقاً من الكتاب يعتقد بان التنظيم الدولي هو عملية مضطردة تتجه صوب تحقيق الحكومة العالمية وتشييد نظام دولي يتخطى الحدود القومية ، وعلى هذا النسق من التفسير فإن الهيئات الدولية القائمة لا يقصد بها مساعدة الدول على حل المشكلات المعاصرة المترتبة على وجودها المشترك بقدر ما يقصد بها تيسير انماء انواع اخرى من النظم الدولية الاكثر تقدماً (٤٤) .

وجرياً مع هذا المنطق فإن الامم المتحدة تعد بمثابة البذرة الاولى للحكومة الاتحادية العالمية ، فالجمعية العامة للامم المتحدة هي السلطة التشريعية ومجلس

---

(٤٢) انظر الدكتور محمد عزيز شكري : التنظيم الدولي العالمي بين النظرية والواقع ، دمشق ؛ دار الفكر ، ط١ ، ١٩٧٣ ، ص ٥٢ .
(٤٣) المرجع نفسه ، والصفحة نفسها .
(٤٤) كلود ، مرجع سابق ، ص ٣١ .

الأمن هو السلطة التنفيذية ومحكمة العدل الدولية هي السلطة القضائية وبقية فروع الامم المتحدة ووكالاتها المتخصصة بمثابة المرافق العامة لتلك الدولة المنتظرة (٤٥) .

غير ان ما نستصوبه هو ان التنظيم الدولي يمكن اعتباره وسيلة لجعل نظام الدولة الحديثة يؤدي وظيفته على وجه اكمل ، من ثم فإن هذا التنظيم انما ينشأ في نطاق الدول المتعددة ويقبل سيادة الدولة باعتبارها الوحدة الاساسية للحياة السياسية الدولية ، وبذلك فهو لا يدعى تحقيق حكومة عالمية تقضي على سيادة الدول وتتولى مهام حكوماتها ، وانما يهيء التنظيم الدولي بدلا عن ذلك وسائل حديثة تكمل الوسائل القديمة لحكم العلاقات الدولية وتقوم مقامها إلى حد ما ، وهيئات جديدة لدفع وتيسير سبل التعاون الاختياري بين الدول وتنسيق سياساتها وطرقاً افضل للمفاوضات واطاراً للدبلوماسية أوفى تنظيماً . ومن وجهة النظر هذه لا يعدو التنظيم الدولي ان يكون اتفاقاً بين الدول للدخول في مشاورات منتظمة وفقاً لشروط محددة وايجاد الادوات والاجهزة اللازمة لوضع قراراتها المشتركة موضع التنفيذ .

فهو اذن حركة ترمي إلى الاصلاح والتعديل وملائمة نظام الدول المتعددة لمقتضيات الحياة الدولية (٤٦) .

وليس لصهر المجتمع الانساني في ظل دولة واحدة تحكم من قبل حكومة مركزية، ذلك ان مثل هذا الامر ان لم يكن ضرباً من الخيال يستعصى تحقيقه على صعيد الواقع ، فلا نقول فيه اقل من انه امل بعيد المنال يصعب – في المدى المنظور – الوصول اليه .

وعليه فإن ما ينشأ من مشكلات في ظل التنظيم الدولي سواء في التنظيم ام الاداء ام الفاعلية قد لا نجد له ما يشبهه في ظل الدولة الواحدة .

---

(٤٥) الحكومة العالمية .

(٤٦) انظر كلود ، مرجع سابق ، ص ٣١ .

المبحث الثاني

«الشخصية القانونية للمنظمات الدولية»

يقصد بالشخصية القانونية الدولية اهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات والنهوض بالتصرفات القانونية وفق احكام القانون الدولي .

فمن المعروف ان كل نظام قانوني يتكون من مجموعة من القواعد القانونية ويعد الاشخاص المخاطبون بتلك القواعد هم اشخاص ذلك النظام . وحتى مطلع القرن العشرين لم يكن يعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، فلقد درج الفقه الدولي التقليدي على اعتبار الدولة هي شخص القانون للقانون الدولي الوحيد .

ولذا فقد جاء تعريف هذا الفقه للقانون الدولي العام بانه « مجموعة القواعد التي تحدد الحقوق والالتزامات بين الدول» .

ولكن منذ مستهل القرن العشرين وخصوصاً فترة مابين الحربين العالميتين وعلى وجه اخص ابتداءاً من عام ١٩٤٥ انحسر الاتجاه التقليدي في الفقه واصبح الاتجاه الغالب في تعريف القانون الدولي هو الاخذ بعين الاعتبار التطورات التي تعرض لها المجتمع الدولي وبخاصة ما صاحبها من ازدهار المنظمات الدولية .

على ان هذا التحول قد ظهر تدريجياً ، وذلك بالاشارة اولا إلى الدول ثم إلى ما عداها من الاشخاص القانونية الدولية الاخرى ، ومن ذلك التعريف الذي قال به « كورويكز "Korowicz" » «بانه مجموعة القواعد التي تحكم العلاقات المتبادلة بين الدول واوضاع الجماعات الاخرى مثل المنظمات والافراد» .

كما عرف جوجنهايم القانون الدولي بانه «مجموعة القواعد القانونية التي تحكم العلاقات الدولية» فايراد تعبير العلاقات الدولية هنا محل « علاقات الدول» انما يعني الاشارة إلى اتساع دائرة المخاطبين بالقانون الدولي» (٤٧) .

وإلى جانب الناحية التاريخية وهو حداثة ظهور المنظمات الدولية» فان سبب احجام الفقه التقليدي وتردده في جعل المنظمة الدولية شخصاً من اشخاص القانون الدولي وبالتالي منحها الشخصية القانونية الدولية ، هو استناد بعض الشراح إلى التمييز بين العلاقة القانونية والشخص القانوني ، فالمنظمة عندهم هي نوع من العلاقة القانونية وليست شخصاً قانونياً .

كما يرى البعض ان الاعتراف بالشخصية القانونية الدولية ينبغي ان لا يمنح الا للاشخاص المالكين للسيادة ، وليس هناك من يملك السيادة غير الدولة ، وان اضفاء الشخصية القانونية على المنظمات الدولية يعني منحها السيادة وهي من الناحية الفعلية والقانونية لا تتمتع بها ، وان ما يترتب على وجود المنظمة من حقوق ما هو الا ثمرة الارادة الجماعية للدول المنشئة لتلك المنظمة والممنوحة لها بموجب ميثاق المنظمة ودستورها ، هذا إلى جانب ان المنظمة الدولية تفتقر إلى الاقليم والشعب وهما ركنان ماديان مهمان لا تتحقق السيادة بدونهما . ويبدو لنا ان هذا التشبث بمفهوم السيادة لانكار الشخصية القانونية على المنظمات الدولية مرده الخشية من منحها حقوقاً لا تملكها غير الدول ، وهو امر غير وارد فليس بالضرورة ان يكون اشخاص النظام القانوني متساوين فيما يترتب

(47) Korowicz, M., Introduction to International Law, The Hague, 1959 pp. 9-18.

نقلا عن الدكتور عبدالعزيز محمد سرحان : الاصول العامة للمنظمات الدولية ، القاهرة دار النهضة العربية ، ط١ ، ١٩٦٨ ، ص ص ١٨٧ — ١٨٨ .

على الاعتراف بشخصيتهم من حقوق من الناحية الفعلية ، ولا يعدو ان يكون خلطاً بين مفهوم الاهلية ومفهوم الشخصية ، فالدول ناقصة السيادة مثلا كالدول المحمية او الواقعة تحت الانتداب او الوصاية لا تتمتع في المجتمع الدولي باهلية كاملة لكن ذاك لا يحول دون اعتبارها من اشخاص القانون الدولي العام لان هذا القانون يعنى بها مباشرة عنايته بالدول الاخرى ذات السيادة .

وعليه فان ما يجب التسليم به هو ان التنظيم الدولي اصبح اليوم ظاهرة تعبر عن امتداد القانون الدولي إلى ميادين كانت تعد في الماضي خارجة عن اختصاصه ، ولهذا فان اعتبار المنظمات الدولية من اشخاص القانون الدولي العام قد اصبح امراً لابد منه ، ذلك ان هذه المنظمات تقوم اليوم بنشاط كبير وفعال في الحياة الدولية ، ثم ان القول بعدم امكان تمتعها بالشخصية الدولية يؤدي إلى تأخير نمو القانون الدولي وتأخير خروجه من اطاره القديم الذي كان يقتصر على تنظيم العلاقات الدبلوماسية بين الدول ودخوله في الاطار الجديد الذي يقضي بوجوب التعاون بين الدول في مختلف المجالات (٤٨) .

والواقع فإن الجدل الفقهي حول هذا الموضوع قد حسم او كاد وذلك حينما اصدرت محكمة العدل الدولية فتواها عام ١٩٤٩ بخصوص مسألة التعويض عن الاضرار الناجمة جراء الخدمة في الامم المتحدة ، وذلك اثر اغتيال «الكونت برنادوت» وسيط الامم المتحدة في القضية الفلسطينية من قبل اليهود خلال زيارته لاسرائيل في حرب عام ١٩٤٨ ، وقيام الجمعية العامة للامم المتحدة في كانون الاول من العام نفسه بتوجيه طلب إلى المحكمة تستفتيها في اصدار رأيها الاستشاري في هذا الموضوع .

(٤٨) الدكتور محمد المجذوب ، مرجع سابق ، ص ٦٩ .

وانتهت إلى ان شخصية المنظمة الدولية هي شخصية موضوعية وحجة على الدول الاعضاء وغير الاعضاء على حد سواء (٤٩) .

ومما جاء في الفتوى «ان خمسين دولة وهي تمثل الأكثرية الساحقة من اعضاء المجتمع الدولي لقادرة بموجب احكام القانون الدولي على ايجاد كيان يتمتع بشخصية دولية موضوعية ، وليس مجرد شخصية معترف بها من جانبهم فحسب» (٥٠) .

كما اكدت المحكمة ان تمتع الامم المتحدة بالشخصية الدولية امر لا غنى عنه وذلك لتحقيق اهداف «الميثاق ومبادئه ، وان واجبات المنظمة وحقوقها لا يمكن ان تفسر الا بمقتضى تمتعها بقسط كبير من الشخصية الدولية» (٥١).

على انه ينبغي القول ان الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية لا يعني بحال من الاحوال انها تملك ذات الحقوق التي تملكها الدولة بموجب احكام القانون الدولي .

ذلك ان الاشخاص في نظام قانوني معين ليسوا بالضرورة متماثلين في طبيعتهم وفي نطاق حقوقهم ، بل ان الامر في مثل هذه الحالة يتوقف على طبيعة كل منهم ومتطلباته وعلى ظروف المجتمع الذي نشأ فيه .

وإلى هذا المعنى اشارت المحكمة بقولها «في الوقت الذي تتمتع الدول بصفة اساسية بكافة الحقوق والالتزامات الدولية المعترف بها في القانون الدولي ، فانه ليس من الضرورة بمكان ان تتمتع المنظمات الدولية بجميع تلك الحقوق والالتزامات ، وانما يتوقف مقدار ما تتمتع به من حقوق والتزامات على

(49) Green. L.C.x , International Law through Cases, 1970, pp. 158-160.
(50) Publications of international Court of Justice, Reports 1949, p. 179.
(51) op, cit, p. 174.

مقاصدها واختصاصاتها ، كما يستفاد - صراحة او ضمناً من الوثيقة المنشئة لها ، واضطراد الممارسة الفعلية من قبل المنظمة ذاتها» (٥٢) .

هذا ويثير الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية مسألة ما اذا كان هذا الاعتراف قاصراً في اثاره على الدول الاعضاء في المنظمة ام يتعداه إلى الغير .

والاصل ان الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية لا تتعدى اثارة الدول الاعضاء شأنها في ذلك شأن المعاهدة الجماعية التي لا تلزم الا اطرافها» (٥٣) .

غير ان محكمة العدل الدولية قد خالفت هذا الاصل ، اذ اعترفت للامم المتحدة بالشخصية الدولية الموضوعية التي يجوز الاحتجاج بها في مواجهة الدول كافة سواء اكانوا اعضاء في المنظمة ام غير اعضاء وذلك في رأيها الاستشاري الانف الذكر .

ولعل المحكمة قد استلهمت في هذا الصدد روح ميثاق الامم المتحدة ، لانه ليس في حقيقته معاهدة كسائر المعاهدات وانما هو تشريع صادر عن الفئة المسيطرة في المجتمع الدولي وقد البسه مصدروه ثوب المعاهدة لاسباب

(52) I.C.J. Reports. 1949., p. 180.

(٥٣) في الواقع هذا رأي من يعطي المعاهدة قيمة عقدية فحسب ، وبخلاف ذلك فان المعاهدات ذات الصفة الشارعة تكون مصدراً من مصادر القانون الدولي وقد اشارت إلى هذا صراحة المادة (٣٨)من النظام الاساس لمحكمة العدل الدولية حيث نصت على ان المحكمة تطبق فيما يعرض عليها من منازعات «الاتفاقيات الدولية العامة منها والخاصة التي تضع قواعد معترف بها صراحة من جانب الدول المتنازعة» .
وللمزيد من التفاصيل حول التمييز بين المعاهدة الشارعة والعقدية ، انظر بحث استاذنا الدكتور عزالدين فوده «الدور التشريعي للمعاهدات في القانون الدولي» ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، م ٢٧ ، ١٩٧١ ، ص ص ٩٩ - ١٥٠ .

تتعلق بالطبيعة الراهنة لمجتمع الدول» (٥٤) .

ومع ذلك فاذا كان هذا الامر يصح بالنسبة للامم المتحدة لأنها تنظيم دولي من طبيعة خاصة ، فان الامر بالنسبة لسائر المنظمات الدولية — الاصل فيه — هو ان الاعتراف بشخصيتها القانونية لا يلزم الا الاعضاء ومن يعترف ضمناً او صراحة بذلك من الدول او المنظمات الدولية الاخرى ، شأنها في ذلك شأن ما يجري على المعاهدات من اثار نسبية .

هذا ويشترط في المنظمة كيما تتمتع بالشخصية القانونية الدولية شروط نجملها في الاتي :

١ — اعتراف الدول الاعضاء انفسهم بالشخصية الدولية للمنظمة .

٢ — تمتع المنظمة بارادة ذاتية خاصة متميزة عن ارادات الدول الاعضاء .

٣ — ان يكون للمنظمة ميثاق او دستور منشىء، تتحدد فيه مبادىء المنظمة ومقاصدها واختصاصاتها .

٤ — ان يكون للمنظمة اجهزة تعبر عن ارادة المنظمة في تحقيق مقاصدها واختصاصاتها .

وما يعنينا اكثر من غيره في هذا المقام عند بحثنا لموضوع الشخصية القانونية للمنظمات الدولية هو ما يترتب على هذا الاعتراف من نتائج ، بعضها يتعلق بمجال العلاقات الدولية كحق عقد المعاهدات ، وحق المشاركة في تكوين قواعد القانون الدولي العام وحق تحريك دعوى المسؤولية الدولية وحق التقاضي امام محاكم التحكيم او طلب الفتوى من المحاكم القضائية ، وحق التمتع بالامتيازات والحصانات ، او في مجال العلاقة بالنظم القانونية الداخلية

(٥٤) الدكتور محمد سامي عبدالحميد ، مرجع سابق ، ص ٦٤ .

للدول الاعضاء او غير الاعضاء، اوفي مجال القانون الداخلي للمنظمة نفسها(٥٥).

ولعل اهم تلك النتائج هو اهلية المنظمة في عقد المعاهدات وحقها في التمتع بالحصانات والامتيازات ، وهو ماسنقتصر على بحثه في المطلبين التاليين:

اولاً :أهلية المنظمة في عقد المعاهدات

المقصود بأهلية المنظمة في عقد المعاهدات هو حقها في الدخول في علاقات تعاهدية واتفاقية مع الدول الاعضاء وغير الاعضاء ومع المنظمات الدولية الاخرى ، بالقدر الذي يخولها ميثاقها صراحة او ضمناً بذلك وبما يتفق ونشاط المنظمة في تحقيق مقاصدها .

ومن امثلة تلك المعاهدات التي يحق للمنظمة ابرامها هي اتفاقيات الوصاية المشار اليها في المادة (٧٥) من الميثاق ، حيث اشترطت ان لايتم ادارة الاقليم المراد وضعه تحت الوصاية الا بمقتضى اتفاقية تعقد لهذا الغرض وبموجب النظام الدولي الذي تنشئه الامم المتحدة تحت اشرافها (٥٦) .

كما اشارت الى ذلك صراحة المادة (٧٧) وهي تعدد الفئات التي يطبق عليها نظام الوصاية (٥٧) .

(٥٥) للمزيد من التفصيل انظر بول ريتر ، مرجع سابق ، ص‌ص ٢٨٦ — ٢٨٩ وانظر ايضاً الدكتور سامي عبدالحميد ، مرجع سابق ، ص ٦٧ -- ٧٤ .

(٥٦) انظر المادة (٧٥) من ميثاق الامم المتحدة ونصها «تنشىء الامم المتحدة تحت اشرافها نظاماً دولياً للوصاية وذلك لادارة الاقاليم التي قد تخضع لهذا النظام بمقتضى اتفاقات فردية لاحقة ، وللاشراف عليها ، ويطلق على هذه الاقاليم فيما يلي من الاحكام اسم الاقاليم المشمولة بالوصاية» .

(٥٧) انظر المادة (٧٧) من الميثاق ونصها «أ- يطبق نظام الوصاية على الاقاليم الداخلة في الفئات الآتية مما قد يوضع تحت حكمها بمقتضى اتفاقيات الوصاية ......
ب — اما تعيين اي الاقاليم من الفئات سالفة الذكر يوضع تحت نظام الوصاية وطبقاً لاية شروط فذلك من شأن ما يعقد بعد من اتفاقيات» .

ومنها ايضاً الصلاحيات الممنوحة لمجلس الامن التابع للامم المتحدة بموجب احكام الميثاق وتخويله حق عقد الاتفاقيات مع الدول الاعضاء في الامم المتحدة لغرض وضع مايلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلام والامن الدوليين وتيسير حق المرور (٥٨) .

ومنها اتفاقيات المعونة الفنية التي تعقدها بعض المنظمات الدولية لغرض تقديم العون الى اعضائها .

وكذلك اتفاقيات المقر التي تعقدها المنظمة الدولية مع الدولة التي تقع المنظمة على اقاليمها مثل اتفاقية المقر المعقودة بين سويسرا والامم المتحدة عام ١٩٤٦ بشأن المقر الأوربي للهيئة ، وكذلك اتفاقية المقر المعقودة بين فرنسا ومنظمة التربية والعلوم والثقافة «اليونسكو» عام ١٩٥٤ .

وهناك اتفاقيات من نوع آخر لاتكون المنظمة طرفاً فيها وانما تقوم المنظمة بتيسير سبل عقد تلك الاتفاقيات والانضمام اليها ، ومثال ذلك تخويل المجلس الاقتصادي والاجتماعي صلاحية اعداد مشروعات الاتفاقيات في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصه وعرضها على الدول الاعضاء للانضمام اليها وذلك بعد عرضها على الجمعية العامة (٥٩) .

---

(58) Kelsen. H., The Law of the United Nations, London. Stevens and Sons limited, 1950, (Fourth edd, 1964), p. 331.

وانظر ايضاًم (٤٣)ف (١) ونصها : «يتعهد جميع اعضاء الامم المتحدة في سبيل المساهمة في حفظ السلم والامن الدوليين ان يضعوا تحت تصرف مجلس الامن بناء على طلبه وطبقاً لحفظ السلم والامن الدوليين ، ومن ذلك حق المرور .

ف (٢) — يجب ان يحدد ذلك الاتفاق او تلك الاتفاقيات عدد هذه القوات وانواعها ومدى استعدادها وامكانها عموماً ونوع التسهيلات و المساعدات التي تقدم» .

(٥٩) انظر م ٦٢ ف ٣ «وله — اي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ان يعد مشروعات اتفاقيات لتعرض على الجمعية العامة عن مسائل تدخل في دائرة اختصاصه» .

وكذلك ماتفعله منظمة العمل الدولية بشأن اعداد مشروعات الاتفاقيات التي تعنى بشؤون العمل والعمال وقيامها بعد ذلك بعرضها على الدول الاعضاء للانضمام اليها كي تصبح نافذة المفعول بعد المصادقة عليها من قبل الدول وفق الصيغ الدستورية المتبعة في كل دولة .

اما المعاهدات التي تعقدها منظمة دولية مع منظمة دولية اخرى فمثلها الاتفاقيات المعقودة بين الامم المتحدة والوكالات المتخصصة حيث خول الميثاق المجلس الاقتصادي والاجتماعي ان يبرم مايراه ضرورياً من اتفاقيات مع اية وكالة من الوكالات المشار اليها في المادة السابعة والخمسين منه شريطة ان تعرض على الجمعية العامة للموافقة عليها (٦٠) .

والى جانب تمتع المنظمات الدولية بحق عقد المعاهدات وفق ماهو مصرح لها بموجب دستورها او ميثاقها ، فان لها حقاً ضمنياً في ممارسة هذا الاختصاص يستفاد من طبيعة عمل المنظمة ذاتها وان لم يأت الميثاق على ذكره صراحة ، من ذلك مثلاً الاعتراف بأهلية مجلس الامن لوضع مايراه مناسباً من المعاهدات والاتفاقيات لتنظيم التسلح او خفضه او حظر انتاج او استخدام انواع معينة من الاسلحة والعمل على تحويل اقل مايمكن من موارد العالم الانسانية والاقتصادية صوب التسلح ، وكل ذلك ينطوي تحت الوظيفة الرئيسة المعهود بها الى المجلس بوصفه الجهاز القيم على تحقيق السلم والامن الدوليين والمحافظة عليهما (٦١) .

---

(٦٠) انظر المادة (٥٧) ف (١) و(٢) والمادة (٦٣) الفقرة (١) من الميثاق .

(٦١) انظر المادة (٢٦) ونصها : «رغبة في اقامة السلم والامن الدوليين وتوطيدهما بامل تحويل لموارد العالم الانسانية والاقتصادية إلى ناحية التسلح يكون مجلس الامن مسؤولا بمساعدة لجنة اركان الحرب المشار اليها في المادة (٤١) عن وضع خطط تعرض على اعضاء الامم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم التسلح» .

غير ان ممارسة هذه الصلاحية ينطوي على مخاطر جمة قد تسفر عن التزامات ذات اثر بعيد في عمل المنظمة ومستقبلها . ولذا فلابد من التزام الحذر في ممارسة هذا الحق مغبة ان تتجاوز المنظمة صلاحيتها الفعلية تحت غطاء الاختصاصات المفسنية ، وهو ماحمل البعض على الدعوة الى منح تلك الصلاحيات على نحو صريح .

وللسبب ذاته ترى ان بعض المنظمات تعمد الى احالة مشاريع المعاهدات على المراجع القضائية للتأكد من عدم تعارضها مع مواثيقها ولقد نحت هذا المنحى المعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوربية «السوق الاوربية المشتركة» حينما نصت على امكانية احالة الاتفاقيات المزمع عقدها على محكمتها لاستطلاع رأيها في مدى دستورية هذه الاتفاقيات (٦٢) .

هذا ومما يجدر ذكره انه رغم التسليم بحق المنظمات الدولية في عقد المعاهدات والاتفاقيات فان مايعقد منها سواء مع الدول ام مع المنظمات الدولية لايزال يثير بعض المشكلات الفنية الدقيقة ، وان بعضاً من تلك القواعد التي تحكم هذه المعاهدات لم يستقر بعد ويتضح بالقياس الى المعاهدات والاتفاقيات التي تعقدها الدول فيما بينها .

ثانياً : اهلية المنظمة في التمتع بالحصانات والامتيازات :

منح المنظمة الدولية حق التمتع بالحصانات والامتيازات هو اثر يترتب على الاعتراف بالشخصية القانونيه الدولية للمنظمة .

والاساس القانوني لهذا الحق لايختلف عن الاساس القانوني للحصانات والامتيازات الممنوحة للممثلين الدبلوماسيين المعتمدين بين الدول .

(٦٢) انظر – Keisen. H., op. cit, pp. 331-332

انظر ايضاً الدكتور صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، ص‌ص ٢١ – ٢٢ .

ولعل الاساس الغائي والوظيفي في كلا الحالتين هو مبعث التسليم بهذا الحق سواء فيما درج عليه العرف الدولي او اقره الاتفاق ، وهو التمكين من مباشرة تلك المهام على نحو من الاستقلال وبمناى عن الضغوط التي يحتمل ان تتعرض لها الهيئات الدبلوماسية والمنظمات الدولية وممثليها وموظفيها على حد سواء .

والى هذا المعنى اشار ميثاق الامم المتحدة بقوله «تتمتع الهيئة في بلاد كل عضو من اعضائها بالاهلية القانونية التي يتطلبها قيامها باعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها (٦٣) » .

وقوله «تتمتع الهيئة في ارض كل عضو من اعضائها بالمزايا والاعفاءآت التي يتطلبها تحقيق مقاصدها (٦٤)» .

وقوله ايضاً «وكذلك يتمتع المندوبون من اعضاء الامم المتحدة وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والاعفاءآت التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة (٦٥)» .

هذا ويتقرر – عادة – رسم حدود تلك الحصانات والامتيازات في مواجهة الدول الاعضاء ، دولة المقر – التي قد لاتكون من بين اعضاء المنظمة على النحو المبين في ميثاق المنظمة نفسها أو بموجب اتفاقيات خاصة تعقد لهذا الغرض مثل «الاتفاقية العامة الخاصة بامتيازات الامم المتحدة وحصاناتها «التي صادقت عليها جمعيتها العامة بموجب القرار الصادر عنها في شباط

---

(٦٣) انظر المادة (١٠٤) من الميثاق .
(٦٤) انظر المادة (١٠٥) الفقرة (١) من الميثاق .
(٦٥) انظر المادة (١٠٥) الفقرة (٢) من الميثاق ,

عام ١٩٤٦ واتفاقية المقر المعقودة بين الولايات المتحدة الامريكية والامم المتحدة عام ١٩٤٧ .

ولعل أهم تلك الامتيازات والحصانات هو مايحظى به مقر المنظمة الدولية من حصانة ، حيث يجب ان تلتزم دولة المقر باحترام استقلال المنظمة وأعترافها للمنظمة وموظفيها بطائفة من الامتيازات والحصانات كما يجب ان لايؤدي وجود مقر المنظمة على اقليم احدى الدول الى نشوء امتيازات لتلك الدولة لاتتمتع به سائر الدول الاعضاء في المنظمة ، ومن هنا نشأ مايعرف بالحصانة القضائية الكاملة للمنظمة حيال دولة المقر .

وتشمل الامتيازات والحصانات التي تتمتع بها المنظمة حرمة ممتلكاتها ومبانيها وموجوداتها وصيانة حرمة وسرية وثائقها ومحفوظاتها من اي نوع واينما وجدت ، كما تشمل الاعفاء القضائي المطلق مالم تقرر المنظمة التنازل عن هذا الحق صراحة .

هذا الى جانب حقها في حيازة الاموال وفتح الحساب في المصارف وشراء الاسهم والسندات وحق اكتساب الملكية بالوسائل المشروعة كالهبة مثلاً (٦٦) وكذلك حقها في الاعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية والقيود الخاصة بحظر الاستيراد والتصدير او الحد منهما بقدر تعلق الامر بالمواد المستخدمة لاغراض رسمية ، ومعاملة الرسائل الرسمية للمنظمة معاملة رسائل البعثات الدبلوماسية للدول سواء في تمتعها بالاولوية بالنسبة لغيرها من الرسائل او بالنسبة لعدم خضوعها لاية رقابة .

(٦٦) فقد اكتسبت الامم المتحدة ملكية الارض التي اقيم عليها مقرها في نيويورك ، بوصفها هبة من حكومة الولايات المتحدة الامريكية .

كما يشمل هذا الامتياز الرسائل البرقية والاتصالات الهاتفية وحق استخدام الشفرة وارسال الرسائل داخل حقيبة مختومة او بواسطة رسول خاص .

كما يتمتع ممثلو الدول الاعضاء في المنظمة ببعض الامتيازات والحصانات الخاصة بما يضمن استقلالهم في اداء مهامهم ، وهؤلاء الممثلون هم السياسيون والدبلوماسيون والمستشارون والفنيون الذين تختارهم دولهم لكي يمثلوها في المنظمة (٦٧) .

وأهم تلك الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها هؤلاء هي الحصانات الشخصية ، اذ لايجوز القبض عليهم او توقيفهم او حجزهم او مصادرة حقائبهم وامتعتهم الشخصية .

كما يتمتعون بالحصانة القضائية ، فلا يخضعون للقضاء المحلي مدنياً كان أم جنائياً فيما يصدر عنهم من تصرفات او افعال تتعلق بمهامهم الرسمية وتشمل هذه الحصانة تصريحاتهم واقوالهم وكتاباتهم مما يدخل في صميم مهامهم الرسمية .

ومن تلك الامتيازات ايضاً اعفائهم من الضرائب المحلية هم واسرهم ومن قيود الهجرة وتسجيل الاجانب والخدمة العسكرية ، كما لا يعد مدة اقامتهم الرسمية مما يخضع لقوانين الهجرة والاقامة الاعتيادية وشمولهم في التمتع ببعض التسهيلات المتعلقة بالنقد وتحويل العملة (٦٨) .

هذا وبقدر ما تيسر الحصانات والامتيازات الممنوحة للمنظمات الدولية وممثلي الدول فيها مهام تلك المنظمات في اداء وظائفها بقدر ما تثير من

(٦٧) انظر المادة (٤) من الفقرة (١٦) من الاتفاقية العامة الخاصة بامتيازات الامم المتحدة وحصاناتها .

(٦٨) انظر المادة (٤) ف (١) من الاتفاقية العامة الخاصة بامتيازات الامم المتحدة وحصاناتها .

اشكالات خاصة اذا ما استخدمت تلك الحصانات والامتيازات على نحو غير مشروع او بخلاف الغرض الذي اعطت من اجله فينبغي ان لاتتخذ غطاءاً لتهديد أمن وسلامة الدولة التي يقع على اقليمها مقر المنظمة وان لا تتخذ المنظمة وسيلة لتغطيه نشاط هدام او عاملا مسهلا لنشاط هدام من قبل الغير او بواسطة من يحملهم تلك الحصانات والامتيازات من الممثلين والموظفين .

ولعل هذا الامر من المسائل التي تقلق بال الحكومات ويتطلب علاجها الاهتداء بالمبادىء السبعة التالية (٦٩) :

١ - مسؤولية الموظف الدولي مسؤولية خاصة امام المنظمة الدولية التي يخدم فيها .

٢ - الحرص على اعلى المستويات في اختيار الموظفين .

٣ - الحصانة تحمي الوظيفة وليس الشخص .

٤ - ان ممارسة الحصانات والامتيازات يجب ان تجرى على هدى من معايير السلوك المسؤول .

٥ - لا يجوز ان تتخذ المنظمة اجراءاً على اساس مجرد الشك غير المؤيد

٦ - اذا وجد ما يؤيد الشك على نحو معقول فان على المنظمة ان تبرىء ساحتها من ذلك الشك حتى لا تخون مقاصدها .

٧ - ضرورة احترام القانون احتراماً كاملا في كل اجزاءه .

ويقابل هذه الضوابط التي ينبغي ان تستهدي بها المنظمة في ممارسة امتيازاتها وحصاناتها التزام يقع على عاتق الدولة التي اختير اقليمها مقراً لاحد المنظمات الدولية يتمثل في احترام استقلال المنظمة وعدم التعسف حيال ممثلي الدول

(٦٩) الدكتور الغنيمي ، مرجع سابق ، ص ص ٣٠٠ - ٣٠١ .

وموظفي المنظمات الذين لا يحملون جنسيتها ، وان لا تنعكس العلاقات السياسية الثنائية السيئة على هؤلاء لكونهم اشخاصاً غير مرغوب فيهم سياسياً ، وانها لا تقبلهم على اقليمها بدعوى حقها في بسط سيادتها على الاقليم .

كما يثير موضوع الامتيازات والحصانات ايضاً مسألة الموقف من موظفي المنظمات الذين يحملون جنسية الدولة صاحبة المقر . فهناك جدل فقهي بين مؤيد لتمتع هذه الطائفة بامتيازات وحصانات الموظفين الدوليين وبين معارض يعتقد بانتفاء السبب والهدف من شمولهم بذلك .

المبحث الثالث

العضوية في المنظمات الدولية

اساس اكتساب العضوية في المنظمات الدولية هو اشتراك الدولة في ابرام المعاهدة المنشئة لتلك المنظمة أو الانضمام اليها فيما بعد.

والانضمام اللاحق على انشاء المنظمة عادة ما يتقيد باحكام الميثاق المنشيء لها اباحة او منعاً وذلك بالنص صراحة على جواز هذا الانضمام او عدم جوازه والشروط الواجب توافرها في الدولة طالبة العضوية شأنه في ذلك شأن الانضمام إلى معاهدة جماعية «متعددة الاطراف»

وغالباً ما تصنف العضوية إلى «عضوية اصيلة» واخرى «مكتسبة لاحقة» والصنف الاول يشمل الدول التي شاركت في المؤتمر التحضيري الذي ناقش ميثاق المنظمه ثم اقرته وصدقت عليه ، وإلى هذا المعنى اشارت المادة الثالثة من ميثاق الامم المتحدة (٧٠) .

اما الصنف الاخر من العضوية فيشمل الدول التي اكتسبت العضوية بالانضمام اللاحق على قيام المنظمة وهو ما تكلمت عنه المادة الرابعة من الميثاق (٧١) .

---

(٧٠) انظر المادة (٣) من الميثاق ونصها : «الاعضاء الاصيلون في الامم المتحدة هي الدول التي اشتركت في مؤتمر الامم المتحدة لوضع نظام الهيئة الدولية المنعقد في سان فرنسيسكو والتي توقع هذا الميثاق وتصدق عليه طبقاً للمادة (١١٠) وكذلك الدول التي وقعت من قبل تصريح الامم المتحدة الصادر في ١ كانون الثاني سنة ١٩٤٢ وتوقع هذا الميثاق وتصدق عليه» .

(٧١) انظر المادة (٤) من الميثاق ونصها : «١ – العضوية في الامم المتحدة مباحة لجميع الدول الاخرى المحبة للسلام والتي تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق والتي ترى الهيئة انها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه .

٢ – قبول اية دولة من هذه الدول في عضوية الامم المتحدة يتم بقرار من الجمعية العامة بناءاً على توصية مجلس الامن» .

غير ان هذا التصنيف لا يترك — في غالب الأحيان — من الاثار ما يؤثر على مركز العضوية ووزنه وانما هو مجرد تصنيف شكلي للتمييز بين فريقين من الاعضاء ، وتحديد الشروط الواجب توافرها في الدول الراغبة في اكتساب العضوية «اللاحقة» بعد التأسيس .

وتختلف شروط الانتساب إلى المنظمات الدولية باختلاف طبيعة المنظمة ونطاقها واختصاصاتها .

ولئن كان حصول الدولة على الاستقلال وتمتعها بالسيادة يمنحها — من حيث المبدأ — الحق في التقدم للانتساب إلى المنظمات الدولية ، فان هذا الحق غالباً ما يكون مقيداً بشروط اخرى حتى بالنسبة للمنظمات ذات الطبيعة الشاملة والنطاق العالمي ، ومثال ذلك الامم المتحدة ، حيث لا يتم الانضمام اليها بمجرد بلوغ كيان ما مرتبة الدولة ، وانما يعتمد قبولها إلى جانب ذلك على ما يحدده الميثاق من شروط (٧٢) .

وهي ان تكون الدولة طالبة الانضمام محبة للسلام وان تتعهد بالالتزامات التي يفرضها عليها الميثاق والتي ترى الهيئة انها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه ، وان يحظى هذا القبول بموافقة الجمعية العامة بعد توصية مجلس الامن بذلك (٧٣) .

هذا ومما تجدر ملاحظته هنا ان الكثير من المنظمات الدولية لا تدع التمسك المترمت بالمفهوم القانوني للدولة يحول دون انضمام كيانات لم تبلغ بعد مصاف الدولة المستقلة ذات السيادة ، حتى وأن نص ميثاقها على ذلك. فقد

---

(٧٢) انظر الدكتور صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، ص‌ص ٣٤ — ٣٥ .
(٧٣) انظر المادة (٢) من الميثاق ، والمشار اليه أعلاه .

شاركت كل من الهند والفلبين في مؤتمر سان فرنسيسكو عام ١٩٤٥ واعتبرتا من الاعضاء الاصيلين في هيئة الامم المتحدة ، بينما لم يكن اي منهما قد حازت على استقلالها بعد في هذا التاريخ .

كذلك اعتبرت «مملكة شرق الاردن » عضواً مؤسساً في جامعة الدول العربية عام ١٩٤٥ بينما لم تنل استقلالها الا في عام ١٩٤٦ .

ويمكن القول بصفة عامة ان تعبير «الدولة» يختلف باختلاف الغرض الذي يستخدم من اجله ، واذا صح ذلك امكن القول بان الكيانات التي لا تعد دولا لغرض المساهمة الشاملة في الامم المتحدة ، قد تتوافر فيها مستلزمات مرتبة الدولة اذا كان الغرض من ذلك هو مجرد المساهمة المحدودة في منظمة محدودة الاهداف ذات اختصاص فني او تقني وليس سياسياً بالمعنى الدقيق للكلمة . وهكذا نجد امارة موناكو وهي كيان يتأرجح بين الاستقلال والحماية تقبل عضواً في منظمة الصحة العالمية واتحاد البريد العالمي ومنظمة الامم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة «اليونسكو» رغم انها ليست عضواً في هيئة الامم المتحدة (٧٤) .

وتحدد العضوية في بعض المنظمات الدولية وفق نطاق المنظمة او حسب طبيعتها ، او بموجب صفاتها واختصاصاتها .

فليس متوقعاً من منظمة اقليمية ان تقبل في عضويتها دولة ليست من اقليمها وهو ما يصدق على جامعة الدول العربية اذ لا يمكن لدولة غير عربية ان تقبل عضواً فيها وكذلك الحال بالنسبة لمنظمة الوحدة الافريقية ومنظمة الدول الامريكية .

---

(٧٤) انظر الدكتور صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، ص ٣٦ .

كما لا يتوقع ان تقبل دولة غير منتجة للنفط او مصدرة له في عضوية منظمة الاقطار المصدرة للنفط «اوبك» ولا الدولة البرية التي لا تمتلك حدوداً بحرية ان تكون عضواً في المنظمة البحرية الاستشارية كافغانستان مثلا .

غير ان التفتيش عن الصيغ القانونية لاكتساب العضوية في المنظمات الدولية قد يكون في بعض الحالات بلا طائل ، فكثيراً ما تلعب المواقف السياسية الدور الاول في عملية القبول والرفض وعند ذاك لا يكون هناك محلا للتفتيش عن الشروط القانونية سواء في المبادىء العامة التي تحكم التنظيم الدولي ام بين ثنايا ميثاق المنظمة نفسها .

فلقد ادت الحرب الباردة بين الاتحاد السوفيتي وحلفائه من جهة والولايات المتحدة وحلفائها من جهة اخرى إلى حرمان العديد من الدول من اكتساب العضوية في الامم المتحدة في الفترة الواقعة بين عامي ١٩٤٦ و١٩٥٥ . وقد حاول الفريقان المتصارعان ان يغلفا موقفهما السياسي باردية قانونية كالزعم بان استقلال الدولة محل شك – كما قيل في الاردن وسيلان او انهما دولة غير محبة للسلام وغير راغبة في تحمل التزامات الميثاق وهو ما وصفت به البانيا وبلغاريا ورومانيا ، او انها غير قادرة على تحمل اعباء الميثاق وما يفرضه من التزامات كما قيل في منغوليا ، ومع ذلك فهناك حالات كشف فيها النقاب صراحة عن البواعث السياسية ، فقد اخذ على ايرلندا والبرتغال أنهما وقفتا على الحياد اثناء الحرب العالمية الثانية .

كما اتخذ موضوع الموافقة على العضوية شكل المساومة السياسية كأن تساوم احدى الدول على قبول دولة او دول اخرى ، فقد ربط قبول فنلندا وايطاليا بقبول بلغاريا وهنغاريا ورومانيا .

على ان هذا التوتر قد خفت حدته بزوال فترة الحرب الباردة حينما قبلت ست عشرة دولة عام ١٩٥٥ (٧٥) . وأصبحت الأمم المتحدة بعد هذا التاريخ تقترب من الصفة العالمية ولم تعد مسألة العضوية تثير اشكالا عند التصويت عليها .

(٧٥) أنظر الدكتور الغنيمي ، مرجع سابق ، ص‌ص ٤٥٢ — ٤٥٤ .

المبحث الرابع

فقـدان العضوية

يتحقق فقد العضوية او انتهائها في المنظمات الدولية بعوارض تصيب الدولة العضو او المنظمة ذاتها،ومن البداهة القول بان العضوية تزول بزوال صفة الدولة سواء بانحلالها او باتحادها ، وتلك مسألة تحكمها قواعد التوارث الدولي، كما تنتهي بزوال المنظمة ذاتها او بانقضاء اجلها،غير ان ما نعنيه هنا هو الصور المختلفة لفقدان العضوية مع بقاء الدولة واستمرار قيام المنظمة الدولية ، وهي :

اولاً – الانسحاب من المنظمة :

القول بان الدول تنتسب إلى المنظمات الدولية رغبة منها في تنمية التعاون الاختياري مع غيرها من الدول بمحض ارادتها واختيارها ، يجعل مفهوم المخالفة يسوغ لتلك الدول الاعضاء حق الانسحاب من المنظمة متى وجدت مصالحها الوطنية والقومية تدعو لذلك .

لكن من غير المتصور التسليم بهذا الحق دون ان يكون مقروناً بضوابط قانونية وشروط معينة تحكمه ، حتى بالنسبة لتلك المنظمات التي تبيح ممارسة هذا الحق صراحة في مواثيقها من قبل الاعضاء .

ولعل اقل تلك الشروط واسهلها ما يلزم الدولة العضو بوجوب تقديم اخطار كتابي تفصح فيه عن نيتها بالانسحاب ، وهو ما ذهب اليه دستور المصرف الدولي للانشاء والتعمير ، حيث يتم الانسحاب من عضويته بمجرد تقديم اخطار كتابي (٧٦) .

(٧٦) انظر المادة (٦) الفقرة (١) من دستور المصرف الدولي للانشاء والتعمير .

كما ان بعض المنظمات تلجأ إلى تحديد فترة اولية يمتنع خلالها الانسحاب ، فهي لا تسمح به في الفترة الاولى من تكوين المنظمة وذلك حتى يتسنى للمنظمة الوقوف على اقدامها وترسيخ كيانها ، وهو ما فعلته معاهدة شمال الاطلسي «حلف الاطلسي» حيث لا يسمح بالانسحاب من الحلف الا بعد انقضاء فترة عشرين عاماً على تأسيسه، كما حددت منظمة الفحم والحديد الاوربية هذه الفترة بخمسين عاماً ، وبالنسبة لمنظمة الاغذية والزراعة باربع سنوات .

كما تلجأ بعض المنظمات إلى تقييد الانسحاب بفترة «تهدئة» تتراوح بين تقديم الاخطار التحريري وسريان مفعول الانسحاب .

والقصد من ذلك اتاحة الفرصة للعضو كي يراجع نفسه ويعيد النظر في موقفه قبل انقضاء الاجل .

وتختلف فترة التهدئة هذه من منظمة لاخرى ، فهي بالنسبة لعصبة الامم (٧٧) ومنظمة العمل الدولية (٧٨) سنتان ، اما بالنسبة لمنظمة الصحة العالمية ، والمنظمة الدولية للارصاد الجوية فهي سنة واحدة(٧٩)وفي كل الاحوال فان الانسحاب لا يعفي العضو المنسحب من التزاماته خاصة المالية منها ، اذ ينبغي الوفاء بها قبل سريان مفعول الانسحاب الا ان بعض المنظمات تلزم العضو بتنفيذ التزامات غير مالية ، وهذا ما فعله عهد عصبة الامم بنصه على ان يكون العضو المنسحب قد نفذ جميع التزاماته الدولية وجميع التزاماته وفقاً للعهد وقت الانسحاب (٨٠) .

(٧٧) انظر المادة (١) الفقرة (٣) من عهد عصبة الامم .
(٧٨) انظر المادة (٥) من دستور المنظمة
(٧٩) انظر المادة (٩٣) من المعاهدة المنشئة للمنظمة .
(٨٠) انظر المادة (١) الفقرة (٣) من عهد العصبة .
تجدر الملاحظة ان النص على وجوب الوفاء بالالتزامات الدولية ما هو الا تعبير لجمع الفقهاء على انه خاو من المعنى في هذا الشأن فقد انسحبت دول مثل المانيا واليابان من عضوية العصبة دون أن تكلف نفسها عناء تنفيذ التزاماتها الدولية او التقيد باحكام العهد لدى تحقق هذا الانسحاب .
انظر الاستاذ الغنيمي ، مرجع سابق ، ص ٤٥٩ .

بل ان بعض المنظمات ذهب ابعد من ذلك حينما الزمت مواثيقهم العضو المنسحب الاستمرار في الاذعان لتلك الالتزامات حتى بعد سريان مفعول الانسحاب ، وهو ما ذهب اليه دستور منظمة العمل الدولية ، حينما نص على بقاء جميع الالتزامات المترتبة على العضو المنسحب والناشئة عن الاتفاقيات التي عقدت في ظل المنظمة نافذة المفعول مدة سريان الاتفاقية ذاتها (٨١) .

اما ميثاق الامم المتحدة فقد جاء خالياً من النص على جواز الانسحاب او عدمه .

ويبدو ان واضعي الميثاق قد عمدوا إلى ذلك قاصدين غير غافلين ؛ ذلك ان من اوجب واجبات الامم المتحدة ان تسير قدماً في طريق التعاون للحفاظ على السلم والامن الدوليين ، واذا ما احست دولة عضو في ظروف استثنائية ان لا مناص لها من الانسحاب فليس للهيئة ان ترغم مثل هذه الدولة على الاستمرار في التعاون تحت مظلتها ، ورأت لجنة صياغة الميثاق ايضاً ان في الامكان ممارسة حق الانسحاب وانه ليس من مقاصد المنظمة ولا في طرقها ان ترغم العضو على البقاء فيها وغاية ما في الامر انها لا تريد ان توصي بوضع نص في الميثاق يقضي بجواز الانسحاب فكأنها بذلك تشجع عليه ، ولا الايصاء بالنص على منعه لان ذلك امر غير ممكن .

وما يستنتج من اتجاه لجنة الصياغة ، ان الانسحاب ما هو الا رخصة لايجوز للعضو استعمالها الا عند قيام مايسوغها كاخفاق الامم المتحدة في مهمة حفظ السلم والامن الدوليين او تحقيقهما ولكن على حساب مقتضيات العدالة

---

(٨١) انظر المادة (١) الفقرة (٥) من دستور منظمة العمل الدولية .

والقانون الدولي ، او في حالة تعديل الميثاق على نحو تتغير فيه حقوق العضو والتزاماته او يلقي على عاتقه التزامات لا قبل له بها (٨٢) .

غير ان البعض يرى ان واضعي الميثاق قد احسنوا صنعاً في اغفال النص على الانسحاب ، اذ ما جدوى هذا النص مع وجود نص اخر في الميثاق نفسه يقضي بان «تعمل الهيئة على ان تسير الدول غير الاعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والامن الدوليين (٨٣) .

غير ان هذا التبرير وان بدا منطقياً لاول وهلة الا أنني لا اميل إلى تبنيه ، ذلك ان الدول لا تنسحب من المنظمات الدولية كي تتخلى عن التزاماتها تجاه المنظمة بغية التنصل منها في كل الاحوال ، وانما هي في الغالب تنسحب لكي تسجل موقفاً سياسياً او احتجاجاً على موقف اتخذته المنظمة وتراه الدولة المنسحبة مجحفاً بحقها او مضراً بمصالحها . ومع ذلك فقد ظلت هذه المسألة بعيدة عن البحث والمناقشة إلى ان اعلنت اندونيسيا احتجاجاً على قبول اتحاد ماليزيا عضواً في مجلس الامن (٨٤) .

غير انها ما لبثت ان عادت إلى الامم المتحدة في ٢٨ ايلول سنة ١٩٦٦ وذلك بعد ان سوى الخلاف الذي كان قائماً بينها وبين ماليزيا .

---

(٨٢) انظر الدكتور محمد المجذوب ، مرجع سابق ، ص ص ١٢٥ – ١٢٦ .
(٨٣) المادة (٢) الفقرة (٦) من الميثاق

Kelson. H., op.cit, pp. 124–125.

انظر ايضاً فيما يتعلق بموضوع الانسحاب

– Peinberg, N., unilaterd from an international organization. ((B.X. I.L)) 1963. pp. 183–219.

(٨٤) يعود موقف اندونيسيا هذا من اتحاد ماليزيا إلى ان الاولى كان لها مطالب اقليمية بضم جزء من اراضي الدولة الثانية اليها باعتباره جزءاً من اقليمها .

هذا ولم تعتبر عودة اندونيسيا إلى المنظمة ثانية بمثابة انضمام جديد ، ولذا لم تتبع الاجراءات المعهودة في حالة التقدم لاكتساب العضوية ، واقتصر الامر على تقديم اخطار إلى الامين العام للمنظمة يفصح عن رغبتها في العودة واحتلال مقعدها في الهيئة ثانية .

من ثم فقد عد انسحابها بمثابة توقف مؤقت عن التعاون مع المنظمة الدولية ، ومن يومها لم تحذُ اي من الدول حذو اندونوسيا حتى هذه اللحظة .

ثانياً : وقف العضوية «التجميد» .

الوقف هو انهاء مؤقت للعضوية ، وذلك عن طريق حرمان العضو من مزايا العضوية وحق التصويت .

وهو جزاء يوقع بسبب انتهاك احكام ميثاق المنظمة او التمادي في عصيان قراراتها وتوصياتها (٨٥) .

ومن ثم فهو عمل رادع تلجأ اليه المنظمات الدولية املا في خضوع الاعضاء لاحكام مواثيقها والوفاء بالالتزامات المترتبة عليهم تجاهها والامتثال لقراراتها وتوصياتها .

وتتفاوت عقوبة الحرمان من حقوق العضوية وامتيازاتها في مداها ونطاقها ، تبعاً للعمل الذي قارفه العضو تجاه المنظمة ، فقد يكون الحرمان عاماً شاملا لتلك الحقوق والامتيازات كافة ، كما تشير إلى ذلك المادة الخامسة من ميثاق الامم المتحدة بقولها : «يجوز للجمعية العامة ان توقف اي عضو اتخذ مجلس الامن قبله عملا من اعمال المنع او القمع عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها

---

(٨٥) انظر الاستاذ الغنيمي ، مرجع سابق ، ص ٤٥٩ .

ويكون بناءاً على توصية مجلس الامن ، ولمجلس الامن ان يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا» (٨٦) .

وقد يكون الحرمان محدوداً في نطاقه ومداه ، وبذا تقتصر الاثار الناجمة عن وقف العضوية على الحرمان من بعض المزايا والحقوق دون غيرها، وعادة ما توقع مثل هذه العقوبة في حالة عدم تنفيذ الالتزامات المالية ، وهي من اكثر الحالات المؤدية إلى الوقف شيوعاً .

وهكذا نجد ميثاق الامم المتحدة يقرر حرماناً جزئياً من حقوق العضوية بالنسبة للعضو الذي يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية في الهيئة بمنعه من التصويت في الجمعية العامة اذا كان المتأخر مساوياً لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه في السنتين الكاملتين المنصرمتين او زائداً عنهما ، وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت اذا أقتنعت بان عدم الدفع ناشيء عن اسباب لاقبل للعضو بها (٨٧) . ومن موقف الميثاق هذا يمكن استخلاص نتيجتين مهمتين هما:

١ — يمكن للعضو المتأخر عن تسديد اشتراكاته أن يستمر في ممارسة جميع حقوقه ومن ضمنها حقه في حضور جلسات الجمعية والمساهمة في المناقشات والمداولات التي تجري فيها باستثناء حق التصويت .

٢ — أن النص على حرمان العضو من التصويت في الجمعية العامة فحسب ، يعني انه يحتفظ بحقه في التصويت في الفروع الاخرى للهيئة ان كان ممثلاً فيها .

---

(٨٦) المادة (٥) من الميثاق .
(٨٧) انظر المادة (١٩) من الميثاق .

هذا ولقد أثار التهديد بتوقيع عقوبة الحرمان من التصويت في الجمعية العامة بسبب عدم دفع الاشتراكات الى احداث ازمة في الامم المتحدة كادت تعصف بها وذلك حينما طالبت الولايات المتحدة الامريكية في الدورة التاسعة عشرة للجمعية عام ١٩٦٤ بتطبيق المادة (١٩) من الميثاق بحق الاتحاد السوفيتي لامتناعه عن الاسهام في نفقات قوات الطوارىء الدولية . حيث امتنع هو وبعض الدول من بينها فرنسا عن تسديد اشتراكاتهم المالية بحجة ان نفقات قوات الطوارىء الدولية التي ترسل الى مناطق النزاع لحفظ السلم فيها لاتعد من قبيل الاشتراكات المالية المنصوص عليها في المادة المذكورة وقد ادى هذا الخلاف الى شل عمل الجمعية في تلك الدورة فلم تتمكن من التصويت على اي من القضايا المدرجة في جدول اعمالها مخافة ان يصل الخلاف بين السوفيت والامريكان الى طريق مسدود قد يودي بحياة المنظمة العالمية . الا ان هذا الامر قد سوي بعد ان وعد الاتحاد السوفيتي بالاسهام في انقاذ المنظمة من ازمتها المالية (٨٨) . هذا وتعد عقوبة وقف العضوية جوازية او وجوبية وفق مايقرره دستور كل منظمة من المنظمات ، فهي

---

(٨٨) يعود تاريخ هذه الازمة التي مرت بها الجمعية العامة للامم المتحدة إلى وقت سابق على تاريخ اثارتها في الجمعية وذلك بسبب موقف الاتحاد السوفيتي وبعض الدول من ارسال قوات الطوارىء إلى سيناء اثر ازمة السويس وارسال هذه القوات إلى الكونغو بسبب ازمته المعروفة ،وقد عرض الامر على محكمة العدل الدولية لاصدار فتواها بهذا الصدد في ٢٠ كانون الاول سنة ١٩٦١ ، واجابت انه لا يوجد فرق بين نفقات المنظمة العادية وتلك النفقات التي تتحملها المنظمة بسبب ارسال قوات الطوارىء ، وان الاعضاء ملزمون في كلتا الحالتين بالوفاء بالتزاماتهم المالية .

وتجدر الاشارة هنا إلى ان موقف هذه الدول هو موقف سياسي يتعلق بوجهة نظرها تجاه ازمة السويس والكونغو اكثر من كونه خلاف على تفسير نص المادة(١٩).من الميثاق او البخل على المنظمة في تسديد اشتراكاتها ، بدليل ان الاتحاد السوفيتي قبل المشاركة في انقاذ المنظمة من ازمتها المالية التي حاقت بها في ذلك العام .

جوازية في منظمة الصحة العالمية (٨٩) . مثلاً بينما تعتبر وجوبية في منظمة العمل الدولية (٩٠) .

وقد تكون جوازية ووجوبية بالنسبة للمنظمة الواحدة ، وذلك تبعاً لطبيعة وجسامة المخالفة او التقصير اللذان ارتكبهما العضو وذلك كالفرق بين ماتقرره المادة (٥) من ميثاق الامم المتحدة وما تقرره المادة (١٩) منه فهي جوازية في الحالة الاولى ووجوبية في الحالة الثانية .

ومما تجدر ملاحظته ان وقف العضوية شأنه شأن الانسحاب كلاهما لايعفي العضو من التزاماته وان كانت تحرمه من حقوقه كلها او بعضها وعادة ماتكون عقوبة الوقف مسبوقة باخطار كتابي ولعل النص على مثل هذا الاجراء يراد به منح العضو فرصة مراجعة نفسه او على الاقل ابداء المبررات التي حملته على المخالفة او التقصير والتي ربما تكون معقولة او مقنعة للمنظمة بحيث تحول دون الاستمرار في توقيع العقوبة ، وهو ماذهب اليه دستور المصرف الدولي للانشاء والتعمير ، وكذلك دستور صندوق النقد الدولي .

هذا وقد تعمد بعض المنظمات الدولية — عن قصد — الى اغفال النص على عقوبة الوقف ، وهي في الغالب منظمات ذات طبيعة عسكرية او منظمات تضم دولاً بينها وشائج عقيدية او سياسية او مصلحية على مستوى عال من التكامل .

فهي حينما تستبعد توقيع مثل هذه العقوبة ، انما تخشى ان تفرط في ذلك

(٨٩) انظر المادة (٧) من دستور منظمة الصحة العالمية .
(٩٠) انظر المادة (١٣) الفقرة (٤) من دستور منظمة العمل الدولية .

العضو بما يدفعه الى التمادي وشق عصا الطاعة على حلفائه ، او قد يدفعه ذلك الى الانسحاب من المنظمة وهو مالا يتفق وطبيعة مثل هذه المنظمات .

ثالثاً : الطرد من عضوية المنظمة «الفصل» .

الطرد أو الفصل هو اقصى مايمكن ان يوجه الى العضو من عقوبة ، وهو ملجأ اخير قد تضطر المنظمة الى استخدامه حينما لاتجدي وسائل العقوبات الاخف نفعاً ، او حينما يصبح من المتعذر استمرار التعاون مع ذلك العضو او ان بقاءه واستمراره اصبح يشكل ضرراً بالمنظمة او اساءة اليها .

وفي هذا السياق نص ميثاق الامم المتحدة صراحة على حق المنظمة في توقيع عقوبة الطرد وذلك اذا امعن عضو من اعضائها في انتهاك مبادىء الميثاق (٩١) .

والى هذا المعنى اشار ميثاق جامعة الدول العربية (٩٢) . وكذلك النظام السياسي لمجلس اوربا ، كما ان بعض الوكالات المتخصصة التابعة للامم المتحدة قد علقت امر الفصل من عضويتها على الفصل من الامم المتحدة مثل منظمة التربية والعلوم والثقافة «اليونسكو» والمنظمة البحرية الاستشارية ،وهما بهذا الاجراء قد عبرا عن التضامن مع الهيئة الام وكأن لسان حالها يقول ان من لايستحق الاستمرار في عضويته داخل الامم المتحدة فهو غير جدير بشرف العضوية في الوكالات التابعة لها .

---

(٩١) انظر المادة (٦) من الميثاق ونصها : «اذا امعن عضو من اعضاء الامم المتحدة في انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العامة ان تفصله من الهيئة بناء على توصية مجلس الامن».

(٩٢) انظر المادة (١٨) من الميثاق ونصها :«..... ولمجلس الجامعة ان يعتبر اية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة وذلك بقرار يصدر باجماع الدول عدا الدولة المشار اليها» .

ويثير موضوع الطرد من عضوية الامم المتحدة السؤال حول امكانية طرد احد الاعضاء ممن يتمتعون بالعضوية الدائمة في مجلس الامن.

وهو مالايمكن تصوره – عقلا – فضلا عن تحقيقه فعلاً ، ذلك ان اجراء الفصل لايمكن ان يتم الا بقرار تتخذه الجمعية العامة بأكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين، المشاركين في التصويت وبناءاً على توصية يرفعها مجلس الامن ، وحيث ان مثل هذه التوصية لاترفع الا بموافقة الدول ذات المقاعد الدائمة في المجلس فانه من غير المتصور ان تلك الدولة ستصوت على قرار فصلها ، والذا فان مثل هذا السؤال لايعتبر غير وارد فحسب ، وانما هو معدوم اصلا بل اكثر من ذلك انه من الاستحالة بمكان فصل اي عضو من اعضاء الامم المتحدة اذا كان ذلك العضو مؤيداً او محمياً من احدى الدول التي تتمتع بالعضوية الدائمة للمجلس .

كما يثير موضوع الفصل ايضاً البحث عن جدوى هذه العقوبة خاصة بالنسبة للمنظمات ذات الطبيعة العامة الشاملة كالامم المتحدة مثلاً ، حيث يرى البعض ان الطرد في مثل هذه الحالة سوف لن يؤدي الا الى انعتاق العضو من ضغوط الرأي العام الدولي التي يمكن ان تمارس نحوه وهو داخل المنظمة بينما سيجعله قرار الطرد في حل من تنفيذ التزاماته او الامتثال الى قرارات المنظمة وتوصياتها .

هذا وقد جرت محاولات عدة لطرد اتحاد جنوب افريقيا كان آخرها عام ١٩٧٤ حينما تقدمت اربع دول بينها العراق بمشروع الى مجلس الامن يدعو الى طردها بوصفها دولة يقوم نظامها على التمييز والفصل العنصريين ، هذا الى جانب تماديها في انتهاك ميثاق الامم المتحدة ورفضها الانصياع الى

القرارات الصادرة عنها في هذا الصدد ، وكذلك اصرارها على الامتناع عن تطبيق قرارات المجلس المتضمنة فرض عقوبات المقاطعة الاقتصادية تجاه روديسيا وتكرار خرقها (٩٣) .

هذا ويتحكم الموقف السياسي في استخدام سلاح الفصل كما يستخدم ايضاً في حالة الوقف .

ولعل فصل كوبا من عضوية منظمة الدول الامريكية في كانون الثاني عام ١٩٦٢ مثلاً واضحاً على ذلك ، فقد كانت الولايات المتحدة الامريكية وراء هذا القرار بسبب رفضها للنظام السياسي القائم في كوبا وموقفها العدائي منه ، ولقد تم ذلك رغم ان عدداً غير قليل من الدول الاعضاء في هـــذه المنظمة رفض التصويت على القرار وطعن في مشروعيته .

رابعاً : عدم التصديق على التعديلات اللاحقة على دستور المنظمة :

من المسلم به ان انتساب الدول الى المنظمات الدولية ، هو تعبير عن ارتضاء تلك الدول بالمعاهدة المنشئة للمنظمة او ميثاقها ، وذلك حينما وجدت في تلك المعاهدة او الدستور مايغريها بالتعاون المشترك ، وان ليس فيه ماتنكره او يتعارض مع مصالحها القومية .

وعليه فان اي تعديل لاحق على دستور المنظمة انما هو التزام طاريء يفترض ان تعبر الدول الاعضاء عن ارأدتها ورايها فيه .

ولربما كان هذا السبب هو الذي دعا عهد عصبة الامم مع عدد ضئيل من المنظمات الدولية الاخرى ، لكي تجعل هذا المبدأ مبرراً لانهاء عضوية من لايوافق على مثل تلك التعديلات اللاحقة .

---

(٩٣) انظر الدكتور صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، ص‌ص ٤٨ – ٤٩ .

فعهد العصبة مثلاً لايلزم العضو بالتعديلات اللاحقة على العهد اذا مارفضت تلك التعديلات من قبله ، الا انه في الوقت نفسه لايبيح له الاستمرار بممارسة حقه في العضوية في مثل هذه الحالة (٩٤) .

والى هذا الاتجاه ذهب ميثاق منظمة الطيران المدني الدولية ، وذلك بنصه على ان ماتوصي به جمعيتها بخصوص اجراء تعديل ما على ميثاقها ينبغي ان يصادق عليه من قبل الدول الاعضاء خلال فترة معينة وان الدولة التي لاتستجيب لهذا التعديل في المدة المحددة تنتهي عضويتها في المنظمة (٩٥).

على ان هذا الاتجاه وان كان ضيقاً ومحدوداً في المنظمات الدولية الا انه يمثل ردة الى قاعدة الاجماع ونكوصاً عن مبدأ الاغلبية الذي اصبح معلماً من معالم تطور المنظمات الدولية ، وهو التزام الاقلية برأي الاكثرية وخضوعها لارادتها ، كما هو الحال في المجالس النيابية .

---

(٩٤) انظر المادة (٢٦) من عهد عصبة الامم ونصها : «١ — التعديلات التي تدخل على هذا الميثاق يعمل بها بمجرد التصديق عليها من جميع اعضاء العصبة الممثلين في المجلس ومن اغلبية الاعضاء الممثلين في الجمعية .

٢ — لكل عضو في العصبة مطلق الحق في عدم قبول التعديلات التي تدخل على الميثاق وفي هذه الحالة تنتهي عضويته من العصبة» .

(٩٥) انظر المادة (٩٤) من ميثاق منظمة الطيران المدني الدولية .

المبحث الخامس

«مشكلة التمثيل في المنظمات الدولية»

يثير موضوع «التمثيل» في نطاق المنظمات الدولية مشكلات عدة ، منها مايتعلق بالاعتراف بمشروعية الممثلين الحكوميين للدولة العضو ، ومنها مايتعلق بتمثيل غير الدول في المنظمات الدولية ، ومنها مايتعلق بحرية الدول في اختيار ممثليها وذلك حينما تشترط المنظمة مواصفات معينة ينبغي ان يتحلى بها ممثل الدولة ، ومنها مايتعلق بمشكلة العلاقة بين الاعتراف والتمثيل وسنتناول هذه الحالات تباعاً .

اولاً : بالنسبة لمشكلة الاعتراف بمشروعية الممثلين الحكوميين للدولة العضو ، فليس المقصود به ـ هنا ـ التحقق من سلامة اوراق اعتماد الممثل، اذ لااشكال في حالة كون الممثل رئيس الدولة نفسه او رئيس الحكومة او وزير الخارجية ، حيث لايشترط تقديم اوراق اعتماد اي منهم ، كما انه ليس هناك مشكلة اذا كان الممثل غير هؤلاء ، اذ يكتفى عادة بفحص اوراق اعتماده بحيث تكون موقعة من واحد من هؤلاء الثلاثة .

غير اننا نعني بالمشكلة ـ هنا ـ هو مقدار ماتملكه المنظمات الدولية من حرية في مجال التحقق من صحة تمثيل مندوبي الدول في حال مااذا تنازع ممثلوا اكثر من حكومة لشغل مراكزهم بوصفهم مندوبون عن دولة معينة او في حالة وجود تغيير جذري في طبيعة النظام السياسي ، كأن يكون هذا التغيير قد تم عن طريق الثورة .

وفي كلتا الحالتين يكون الامر سهلاً اذا استطاع احد المندوبين فرض وجهة نظره من الناحية الدستورية على المندوب الآخر ، ذلك لان اللوائح

الداخلية لكل جهاز من اجهزة المنظمة هي التي تحدد اجراءآت التحقق ، وعلى العموم يستمر الممثل الذي سبق قبوله في شغل مركزه حتى يصدر قرار الجهاز المختص (٩٦) .

ولقد اثير في الامم المتحدةجدل مشهور حول هذه المسألة بالنسبة لوضع الصين منذ عام ١٩٥٠ حتى عام ١٩٧١ ، وهو من يمثل دولة الصين في المنظمة اهو ممثل حكومة الصين الشعبية ام ممثل حكومة الصين الوطنيـــة «حكومة فرموزا» ؟ .

كما اثيرت هذه المسألة من ناحية اخرى بشأن تمثيل العراق بعد ثورة تموز عام ١٩٥٨ ، واثيرت ايضاً بخصوص تمثيل الكونغو بعد اقالة باتريس لومومبا عام ١٩٦٠ ، وكذلك الحال بالنسبة لليمن بعد ثورته عام ١٩٦٢ .

هذا ولا يعد رفض اوراق اعتماد ممثل نظام جنوب افريقيا لدى الجمعية العامة للامم المتحدة منذ عام ١٩٧٠ ولغاية عام ١٩٧٣ من قبيل عدم الاعتراف بمشروعية التمثيل بقدر ماأريد به شجب سياسة هذا النظام وادانته بوصفه يقوم على التمييز والفصل العنصريان (٩٧) .

ثانياً : اما مايتعلق بتمثيل غير الدول في المنظمات الدولية ، فالاصل فيه -كما هو معلوم - انه مادام اعضاء المنظمات الدولية هم الدول فان الممثلين فيها هم مندوبو تلك الدول ايضاً .

---

(٩٦) انظر بول ريتر ، مرجع سابق ، ص ٣٠١ .

(٩٧) تجدر الاشارة إلى ان رفض اوراق اعتماد مندوب جنوب افريقيا في الجمعية العامة للامم المتحدة لم يحرمها من المشاركة في اعمالها الا ان رئيس الجمعية لعام ١٩٧٤ (وهو وزير خارجية الجزائر انذاك) اعتبر ان رفض اوراق الاعتماد في مثل هذه الحالة هو عمل يؤدي بالضرورة إلى حرمان الممثل ودولته من المشاركة في اعمال الجمعية ، وهذا ما تحقق بالفعل في تلك الدورة .

غير أن العديد من المنظمات الدولية ، خاصة تلك التي تعنى بالنشاط غير السياسي ، كالمنظمات الفنية والوكالات المتخصصة ، فانها تقبل تمثيل بعض الكيانات والأقاليم وان لم تكن ترقى الى مرتبة الدولة « بالمعنى الاصطلاحي الدقيق» ومثال ذلك قبول تمثيل الاقاليم الفرنسية فيما وراء البحار قبل استقلالها في اتحاد البريد العالمي وقبول بعض المستعمرات في آسيا وافريقيا — سابقاً — في منظمة الصحة العالمية وفي الاتحادات الدولية المعنية بشؤون الاتصالات ، وفي منظمة الامم المتحدة للاغذية والزراعة . ومنها ايضاً قبول تمثيل امارة موناكو في العديد من الوكالات المتخصصة مثل «اليونسكو» ومنظمة الارصاد الجوية .

وهذه المنظمات بمجموعها انما تهتم بالمسائل الفنية او الانسانية المحضة وهي امور يتم تحقيق التعاون الدولي بصددها عن طريق الاتصال بين بعض فروع الادارة والمرافق العامة والمؤسسات .

ولذا يعد التعاون الدولي في مثل هذه المجالات قد حقق تقدماً اكبر من غيره بالنسبة لجوانب العلاقات الدولية الاخرى.

ومن هذا القبيل ايضاً تمثيل المنظمات الاقليمية في المنظمات العالمية كتمثيل جامعة الدول العربية ، ومنظمة الدول الامريكية ، ومنظمة الوحدة الافريقية والسوق الاوربية المشتركة في هيئة الامم المتحدة بصفة مراقب .

ولعل أبرز مظاهر هذا النوع من التمثيل هو قبول ممثلي حركات التحرر الوطني في المنظمات الدولية ، كقبول منظمة التحرير الفلسطينية في الجمعية العامة للامم المتحدة عام ١٩٧٤ ،وقبول ممثلها في بعض الوكالات المتخصصة التابعة لها بصفة مراقب .

وقد استندت الجمعية العامة في قرارها هذا إلى ثلاثة اسس : —

فالاساس الاول هو شمولية الامم المتحدة كما هو منصوص عليها في الميثاق، والثاني هو السوابق في دعوة منظمة التحرير الفلسطينية إلى عدد من المؤتمرات الدولية كمؤتمر السكان العالمي ومؤتمر الاغذية العالمي ومؤتمر الامم المتحدة الثالث لقانون البحار ، والاساس الثالث هو قرارها الخاص بالمسألة الفلسطينية الذي اتخذته في ١٢ كانون الثاني عام ١٩٧٤ وهو اليوم الذي دعيت فيه منظمة التحرير الفلسطينية لحضور اجتماعات الجمعية العامة وقد اكدت في هذا القرار على «حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره» واعترفت بحقه في «ان يستعيد حقوقه بجميع الوسائل المتاحة وفقاً لمقاصد الامم المتحدة ومبادئها» .

ودعت جميع الدول والمنظمات الدولية إلى دعم الشعب الفلسطيني في نضاله من اجل استعادة حقوقه» (٩٨) .

ثالثاً : وبخصوص تحديد حرية الدول في اختيار ممثليها ، فالاصل فيه ان تكون للدول مطلق الحرية في اختيار هؤلاء الممثلين .

غير ان مواثيق بعض المنظمات الدولية تقيد هذه الحرية بقصد اختيار من هم اجدر على الاسهام الجاد في عمل المنظمة بقدر ما يتعلق الامر بسلامة ادائها لوظائفها وتحقيق مقاصدها .

فهو اذن نمط من التمثيل تقتضيه طبيعة عمل المنظمات في ممارسة اختصاصاتها وتحقيق اهدافها ، وهو وسيلة متاحة لبعض القوى او المؤسسات لابراز نفوذها باساليب سياسية داخل المنظمة ، ولعل المثل البارز في هذا الشأن هو منظمة العمل الدولية ، حيث تقوم على نظام التمثيل الثلاثي سواء في المؤتمر العام ام

(98) U.N, Doc, A/Res/ 3236 "XXIX".

في مجلس الادارة وهما الهيئتان الرئيستان في المنظمة ، ذلك ان ممثلي الوفد الواحد يتكون إلى جانب المندوبين الحكوميين من مندوب عن العمال ومندوب عن ارباب العمل .

كما توجد في الجماعات الاوربية لجان مختلفة ومتعددة الاختصاصات تمارس في الغالب صفة استشارية وتمثل عادة القوى والمؤسسات الاقتصادية في بلدان الدول الاعضاء ، وهو ما اخذ به النظام الاساسي للجماعة الاوربية للفحم والصلب ، (٩٩) والجماعات الاقتصادية الاوربية (١٠٠) .

والشيء نفسه يقال عن تمثيل بعض الاعضاء لدى هيئات معينة تابعة للمنظمات الدولية ، حيث يختارون وفقاً لكفاءات ومؤهلات خاصة تتطلبها طبيعة أعمالهم ، وهكذا يختار اعضاء محكمة العدل الدولية من بين الاشخاص الذين يتمتعون بصفات خلقية عالية وان يكونوا من الحائزين في بلادهم على المؤهلات المطلوبة للتعيين في المناصب القضائية الرفيعة ، او من بين الفقهاء المشهود لهم بالكفاءة في القانون الدولي (١٠١) .

كما يختار اعضاء لجنة القانون الدولي من بين الاشخاص المتخصصين والمعروفين بتضلعهم بالقانون الدولي وممن لهم تصانيف يعتد بها في هذا الفرع من فروع المعرفة .

ومنها أيضاً اختيار اعضاء لجنة الرقابة الدولية على المخدرات ، واعضاء مجلس مديري صندوق النقد الدولي (١٠٢) .

---

(٩٩) انظر للمادة (١٨) من النظام الاساسي للجماعة الاوربية للفحم والصلب .

(١٠٠) انظر المادة (١٩٣) من النظام الاساسي للجماعة الاقتصادية الاوربية «السوق الاوربية المشتركة» .

(١٠١) انظر المادة (٩) من الاتفاقية المنشئة للجهاز المعقودة في ٣٠ آذار عام ١٩٦١

(١٠٢) انظر المادة (١٢) من اتفاقية صندوق النقد الدولي .

رابعاً :

اما بخصوص اثر الاعتراف على التمثيل في المنظمة الدولية فانه يثير مشكلة او مشكلات من نوع اخر وهي اثر الاعتراف بالدولة من قبل دولة المقراو عدمه على تمثيلها في المنظمة الدولية ، وكذلك الاثر الذي يرتبه تمثيل دول مختلفة في نطاق منظمة دولية ما وتحت سقفها على الاعتراف المتبادل بين الاعضاء .

ففيما يتعلق بالمشكلة الاولى ، فانه لاجدال في ان عدم اعتراف دولة المقر بالدولة العضو لا اثر له على حق تلك الدولة او الحكومة في ممارسة حق التمثيل ، ولكن هذا الوضع في عمومه لا ينفي انه يعتمد على نصوص اتفاقية المقر المعقودة بين المنظمة الدولية والدولة التي يقع على اقليمها مقر المنظمة (١٠٣).

اما ما يتعلق بالمشكلة الثانية ، فقد وجد بعض الفقهاء ممن ذهب إلى ان تمثيل احدى الدول في المنظمة الدولية يعد اعترافاً بها من جانب جميع الدول التي تشاركها عضوية تلك المنظمة ، وهو ما ذهب اليه «جورج سل» واخرون .

لكن العمل الدولي استقر على ان قبول تمثيل دولة ما في منظمة دولية لايعني الاعتراف بها من جانب الدول الاعضاء، خاصة اذا كانت تلك الدول لم توافق على عضويتها فضلا عن تمثيلها ، ولذا لا يعد وجود ممثل اسرائيل في الامم المتحدة والوكالات المتخصصة التابعة لها إلى جانب ممثلي الاقطار العربية بمثابة اعتراف من قبلهم باسرائيل .

(١٠٣) انظر الاستاذ الغنيمي ، مرجع سابق ، ص ٤٧٧ .

المبحث السادس

«مشكلة التصويت»

تثير مشكلة التصويت في المنظمات الدولية مسائل دستورية على جانب من الاهمية ، سواء بالنسبة لمستوى التصويت المطلوب لاستصدار القرارات والتوصيات ام بالنسبة لتوزيع قوة التصويت بين الدول الاعضاء .

ولئن كان مبدأ التصويت بالاغلبية وما يترتب عليه من خضوع الاقلية لرأي الاكثرية قد اصبح اسلوباً ديمقراطياً مألوفاً وسائغاً في مؤسسات الدولة التمثيلية منذ عهد بعيد ، الا ان الاجماع هو المبدأ الذي ظل سائداً في المراحل الاولى للتنظيم الدولي بوصفه من ابرز مظاهر التعبير عن المساواة في السيادة بين الدول ، ولذا فقد تمسك به الفقه الدولي التقليدي ، واعتبر الخروج عليه ما هو الا استثناء لا ينبغي اللجوء اليه الا في مسائل نادرة ومحدودة الاهمية(١٠٤).

غير ان التمسك بقاعدة الاجماع في التصويت ليست المظهر الوحيد من مظاهر الالتزام بمبدأ المساواة في السيادة فحسب ، بل إلى جانب ذلك اثر التقيد بهذا المبدأ إلى اقرار المساواة القانونية بين الدول فيما يتعلق بعدد الاصوات الممنوحة لكل منها بحيث تتمتع كل دولة بصوت واحد بغض النظر عن مركزها الدولي او اهميتها الفعلية ودون تمييز بين المستويات المختلفة للدول من الناحية الواقعية وفقاً للقاعدة القائلة «دولة واحدة وصوت واحد» .

(104) C.W. Jenks,Unanimity, The veto, weighted voting, Special And Simple Majorites and Consesus as modesin international organizations, Cambridge Essays in Honour of Lord Me Nair, Stevens and sons,- London, 1965, pp. 48-63.

وبصفة عامة يمكن القول مع اينيس كلود «ان تاريخ التنظيم الدولي ما هو الا قصة المحاولات المبذولة للدفع قدما بحركة التحرر من القاعدة التقليدية المرتكزة على المحاولة الشكلية والاجماع» (١٠٥) .

فقد بقيت هذه القاعدة هي المحكمة في ادارة التنظيم الدولي اعتباراً من عصر المؤتمرات وانتهاءاً بعصبة الامم، حيث نص عهدها على وجوب تحقيق الاجماع لاصدار القرارات سواء في الجمعية العامة ام في مجلس العصبة (١٠٦) .

هذا ولئن كانت قاعدة الاجماع منتقدة على امتداد تاريخ التنظيم الدولي ، الا ان سهام النقد وجهت اليها بصورة اكبر على عهد الامم المتحدة ، وذلك لتمسك مجلس الامن بها ، بخصوص القرارات ذات الطبيعة الموضوعية «الهامة» اذ يلزم لاصدار قرارات من هذا النوع موافقة الدول ذات المقاعد الدائمة في المجلس (١٠٧) .

غير ان مجلس الامن لا يعد مثلا فريداً في هذا الباب ، فكثيراً من المنظمات الدولية المعاصرة يقوم نظام التصويت فيها على هذا الاساس ، منها مجلس جامعة الدول العربية ، وحلف شمال الاطلسي ، وحلف وارشو ، ومنظمة الاقطار المصدرة للنفط .

---

(١٠٥) اينيس كلود : مصدر سابق ، ص ١٨٤

(١٠٦) انظر الفقرة (١) من المادة (٥) من عهد عصبة الامم ونصها :
«فيما عدا ما قد ينص عليه صراحة من احكام مخالفة في هذا العهد او وفقاً لهذه المعاهدة، تصدر القرارات في اي اجتماع للجمعية او المجلس بموافقة جميع اعضاء العصبة الممثلين في الاجتماع» .

(١٠٧) سنتناول موضوع الاجماع في مجلس الامن وما يتمخض عنه من استخدام حق النقض (الفيتو) تفصيلا حينما يأتي الكلام عن مجلس الامن في موضعه .

غير ان التنظيم الدولي في تطوره الحديث قد اتجه — بصفة عامة — إلى هجر هذه القاعدة واحلال قاعدة الاغلبية محلها ، او على حد تعبير جنكز :

«ان المعركة لاحلال اتخاذ القرارات بالاغلبية محل قاعدة الاجماع في التنظيم الدولي قد كسبت الان لصالح الاغلبية إلى حد كبير» (١٠٨) .

ولعل السبب في هذا التطور يعود إلى ان اقتضاء الاجماع لصدور القرارات كثيراً ما كان يصيب اعمال المنظمات الدولية بالشلل وذلك لتعذر الوصول اليه في اغلب الحالات .

وهو امر طبيعي ما دامت مصالح الدول متباينة ومتناقضة فقلما نجد من القرارات ما يمكن اعتباره قادراً على التوفيق بين تلك المصالح .

وفي كل الاحوال نعتقد انه من الخطأ تحميل ظاهرة الاجماع اوزار الشلل الذي يصيب المنظمات الدولية .

فالمصالح المختلفة للدول والمتناقضة في كثير من الاحيان هي السبب الكامن وراء اخفاق المنظمات الدولية في عملها ومنعها من اتخاذ القرارات والتوصيات. ومن ثم فان هذه الظاهرة ما هي الا علة من علل السياسة الدولية اكثر من كونها مجرد مرض دستوري لم تستطع المنظمات الدولية ان تبرأ منه .

ومهما يكن من امر فإن التطور الذي اصاب التنظيم الدولي قد ادى إلى التحول من قاعدة الاجماع إلى قاعدة الاكثرية بانواعها البسيطة او المطلقة او الموصوفة ، حيث شمل هذا التطور معظم المنظمات الدولية ، ولم يبق متمسكاً بقاعدة الاجماع الا القليل منها .

---

(108) Jenks, op. cit., p. 49.

اما التطور الاخر الذي طرأ على نظام التصويت فهو الاخذ بنظر الاعتبار الاهمية النسبية لكل دولة بحيث يتحقق نوع من التوازن الفعلي القائم على التمييز في التصويت ، وهو اتجاه حديث لا يزال في مراحله الاولى ولم يأخذ حظه من التطبيق الا نادراً وفي مجالات محددة .

ويقوم نظام وزن الاصوات هذا على فكرة بسيطة مقتضاها ضرورة اعطاء كل دولة عضو في المنظمة عدداً من الاصوات يتناسب مع اهميتها داخل المنظمة . ويلاحظ انه بالرغم من وجاهة ومعقولية فكرة وزن الاصوات والتمييز بين الدول عند التصويت بالنظر إلى الاهمية النسبية لكل منها ، الا ان تطبيقه يصطدم عملا بمشكلة اساسية على جانب كبير من الخطورة العملية وهي صعوبة الاتفاق على معيار عادل ومنضبط تتحدد على اساسه الاهمية النسبية لكل دولة عضو .

ولهذا لم يؤخذ بنظام وزن الاصوات الا في المنظمات ذات الطابع الاقتصادي او المالي البحت بحيث يسهل الوزن بالنظر إلى مقدار ما تنتجه الدولة من سلعة معينة او إلى نصيبها من رأس مال المنظمة نفسها» (١٠٩) .

ويمكن القول ان المعهد الدولي للزراعة الذي انشيء عام ١٩٠٥ هو الذي أرسى هذه السابقة وسارت عليها منظمات ووكالات دولية متخصصة اخرى مثل المصرف الدولي للانشاء والتعمير (١١٠) . وصندوق النقد الدولي (١١١). حيث يتمتع كل عضو فيها بمئتين وخمسين صوتاً مضافاً اليها صوت واحدعن

---

(١٠٩) انظر الدكتور سامي عبدالحميد ، مرجع سابق ، ص ٩٨ - ٩٠

(١١٠) المادة (٥) الفقرة (٣) من المعاهدة المنشئة للمصرف الدولي للانشاء والتعمير .

(١١١) المادة (١٢) الفقرة (٥) من المعاهدة المنشئة لصندوق النقد الدولي .

كل سهم تملكه الدولة في رأس مال المنظمة وهو مئة الف دولار للسهم الواحد .

وفي بعض الحالات امكن تقرير نسبة التصويت دون المساس بالقاعدة الرسمية «صوت واحد لكل دولة» وذلك عن طريق منح عضوية دائمة او عضوية مضمونة دستورياً في احد اجهزة المنظمة الرئيسية للدول الاكثر اهمية ، وهو ما معمول به في مجلس الادارة التابع لمنظمة العمل الدولية ، حيث يتألف مجلس ادارة المنظمة من ثمان واربعين ممثلا منهم اربع وعشرون ممثلون عن الحكومات واثنا عشر من ارباب الاعمال واثنا عشر عن العمال ، وينص دستور المنظمة على ان يعين عشرة من الممثلين الحكوميين من جانب الدول الاعضاء «ذات الاهمية الصناعية الرئيسية» على ان يعين الباقون من جانب الاعضاء الذين يختارهم لهذا الغرض المندوبون الحكوميون لدى المؤتمر العام ، باستثناء مندوبي الاعضاء العشرة المذكورين (١١٢) .

وكما هو معمول به في الجماعة الاقتصادية الاوربية «السوق الاوربية المشتركة» حيث تتخذ القرارات باحتساب اصوات الاعضاء على اساس منح كل من المانيا الاتحادية وفرنسا وايطاليا اربعة اصوات ومنح كل من هولندا وبلجيكا صوتين ، ومنح لوكسمبورج صوتاً واحداً (١١٣) .

هذا ومن ناحية اخرى فان الدول الكبرى تخص باصوات «أكبر» دون اعطائها اصوات «ازيد» وقد لاقت هذه الطريقة تأييداً متزايداً في التطورات التنظيمية منذ الحرب العالمية الثانية ، فميثاق الامم المتحدة مثلا لا يسمح مطلقاً لعضو من الاعضاء بان يدلي باكثر من صوت واحد ، ولكن من ناحية اخرى

(١١٢) انظر المادة (٧) الفقرة (١) والفقرة (٢) من دستور منظمة العمل الدولية .
(١١٣) انظر المادة (١٥٨) من الاتفاقية المنشئة للجماعة الاقتصادية الاوربية .

هناك من الدول الكبرى من يملك قوة تصويت متعددة عن طريق الهيمنة على دول تدور في فلكها كما هو الحال بالنسبة للولايات المتحدة الامريكية ودول حلف الاطلسي، وكما هو الحال بالنسبة للاتحاد السوفيتي — على نحو اوضح — تجاه اوكرانيا وروسيا البيضاء ، وهو ما يمكن اعتباره استحواذاً على عدد من الاصوات اكبر من الناحية الفعلية وان كان ذلك امراً غير مسموح به من الناحية القانونية (١١٤) .

---

(١١٤) انظر كلود ، مرجع سابق ، ص ١٩٣ .

المبحث السابع

«تصنيف المنظمات الدولية»

لقد كان من شأن انتشار المنظمات الدولية وازدياد عددها ، واختلاف سلطاتها ، وتنوع اختصاصاتها ، وتنامي نشاطاتها ، ان لجأ الفقه إلى نوع من التصنيف والتقسيم الشكلي والموضوعي لتلك المنظمات بغية تيسير سبل دراستها تحت مجموعات ، عادة ما تشترك كل مجموعة منها بخصائص معينة تبعاً لمعيار التقسيم المعتمد .

من ثم فقد اختلف الكتاب في تصانيفهم تلك باختلاف المعيار الذي اتخذه كل فريق منهم اساساً للتقسيم المعتمد (١١٥) .

فمنهم من قسم المنظمات استناداً إلى نطاق العضوية فيها فهي منظمات عالمية اذا كان باب العضوية مفتوح إلى دول العالم قاطبة بحيث تلجه اية دولة بغض النظر عن انتمائها الجغرافي او القاري كعصبة الامم والأمم المتحدة .

---

(١١٥) الواقع قلما نجد كتاباً في المنظمات الدولية دون ان يعمد إلى تصنيف معين للمنظمات الدولية وبصفة عامة يمكن الرجوع إلى تلك التصانيف المختلفة — على سبيل المثال لا الحصر إلى المراجع التالية :

- Bastid, S., Ledroit des organisations Internationales, Cours de Dectorat, Les Cours de Droit paris, 1969, pp. 31-34.
- Bowett, D.W.,The Law of international insitutions,Second editions, stevens and sons, London, 1970, pp. 9-11.

— بول ريتر ، مرجع سابق ، ٢٦٢ — ٢٦٨ .
الدكتور محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ط٣ ، القاهرة ص‌ص ٤٧ — ٥٠ .
الدكتور محمد طلعت الغنيمي ، مرجع سابق ، ص ٢٣١ — ٢٣٤ .
الدكتور محمد سامي عبدالحميد ، مرجع سابق ، ص ٤١ — ٥٠ .
الدكتورة عائشة راتب ، التنظيم الدولي ، الكتاب الاول ، دار النهضة العربية ،القاهرة ١٩٧٠ ، ص‌ص ٣٦ — ٣٨ .

وهو تقسيمها إلى منظمات عالمية واخرى اقليمية — يجعلنا امام مشكلة التفتيش عن ايجاد معيار محدد ومنضبط لمفهوم الاقليمية ، وهو مفهوم لا يزال محل خلاف بين فقهاء المنظمات الدولية وكتابها .

غير ان التصانيف المختلفة للمنظمات الدولية — كما سبق القول — هو امر تقتضيه طبيعة تيسير سبل الدراسة فهو عمل يرمي إلى اقرار نوع من الترتيب الشكلي اكثر من كونه ترتيباً موضوعياً ، القصد منه الابتعاد عن العشوائية في تناولنا للمنظمات الدولية المختلفة ، ولذا فان تصنيفنا لها سيكون على النحو التالي :

١ — المنظمات الدولية العالمية الشاملة «العامة» .

٢ — المنظمات الدولية المتخصصة «الوكالات المتخصصة» .

٣ — المنظمات الاقليمية .

الباب الثاني

التنظيم الدولي العالمي الشامل

ومنظمات علمية «فنية» اي تلك التي تعنى بتنظيم التعاون الدولي في شأن من الشؤون العلمية او التقنية او الفنية مثل الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية والمنظمة البحرية الاستشارية ومنظمة الطيران المدني والوكالة الدولية للطاقة الذرية .

غير انه بالرغم من منطقية هذه التصانيف الا ان الكثير من المنظمات الدولية يمكن احالتها إلى اكثر من تصنيف واحد ، فقد نرى منظمة عالمية عامة او شاملة مثلا وفي الوقت نفسه هناك منظمات عالمية لكنها متخصصة كمنظمة الامم المتحدة في الحالة الاولى وصندوق النقد الدولي في الحالة الثانية .

كما توجد منظمة اقليمية شاملة إلى جانب منظمة اقليمية متخصصة مثل جامعة الدول العربية ، ومنظمة الاقطار العربية المصدرة للنفط .

كما ان التصنيف تبعاً لسلطة المنظمة وانشطتها هو الاخر يجعلنا في مواجهة منظمات تجمع بين عدد من السلطات والانشطة مما يتعذر معه تصنيفها تحت نشاط معين او سلطة معينة ، كأن تكون سلطاتها قضائية فحسب او ادارية فقط او تشريعية حصراً .

اذ ان البعض منها يجمع اكثر من سلطة ونشاط معينين ، كمنظمة العمل الدولية مثلا ، حيث تمارس سلطة ادارية واخرى ذات طابع تشريعي. كما ان التصنيف بالنظر لمضمون الاختصاص قد يوقعنا في متاهة وذلك لان موضوع الاختصاص ومضمونه اصبح من السعة والتنوع بحيث اخذ يتناول التنظيم كل شأن من شؤون الحياة الدولية .

من ثم يتوجب القول انه من العسير «موضوعياً» الركون إلى معيار معين لتصنيف المنظمات الدولية على نحو دقيق وحتى ابسط التصانيف وايسرها ــ

ومنظمات اقليمية بحيث تكون العضوية فيها مقصورة على دول تجمعها رقعة جغرافية محددة او تقع في نطاق قاري معين او تشترك بوشائج تاريخية او دينية أو عقيدية أو حضارية معينة ، كمثل جامعة الدول العربية ،ومنظمة الدول الامريكية ومنظمة الوحدة الافريقية .

ومنهم من قسمها بالنظر إلى طبيعة اهدافها واختصاصاتها ، فهي شاملة الاهداف عامة الاختصاصات اذا تناولت جوانب متعددة ومختلفة من العلاقات الدولية كالامم المتحدة وجامعة الدول العربية : ومنظمة مجلس التعاون لدول الخليج العربية ، وهي متخصصة اذا تناولت بالتنظيم جانباً معيناً من جوانب العلاقات الدولية . ومثالها الوكالات المتخصصة التابعة للامم المتحدة مثل منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة التربية والعلوم ، والثقافة ، وكالمنظمة الاقطار المصدرة للنفط ، والجماعة الاوربية للفحم والصلب .

ومنهم من صنفها تبعاً لطبيعة سلطاتها وانشطتها إلى منظمات دولية قضائية كمحكمة العدل الدولية ، واخرى ادارية كاتحاد البريد العالمي ومنظمة الارصاد الجوية ، وثالثة ذات انشطة تشريعية او شبه تشريعية كمنظمة العمل الدولية(١١٦).

ومنهم من صنف المنظمات بالنظر لمضمون الاختصاص ، فهي منظمات اقتصادية مثل صندوق النقد الدولي ، والمصرف الدولي للانشاء والتعمير ، ومنظمة الاقطار العربية المصدرة للنفط «اوابك» .

ومنظمات دولية اجتماعية وانسانية كمنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية ووكالة غوث وتشغيل اللاجئين .

---

(١١٦) الواقع ان منظمة العمل الدولية تمارس نشاطاً شبه تشريعي حينما تقوم بعمل مشاريع الاتفاقيات التي تخص شؤون العمل والعمال وتعرضها على الدول الاعضاء للانضمام اليها.

« الفصـــــل الاول »

« عصـــبة الامم »

المبحث الأول : في نشأة العصبة:

لقد اذكت سني الحرب العالمية الاولى الشعور بضرورة السعي الى ايجاد تنظيم دولي قادر على تجنيب البشرية ويلات الحرب والاتجاه بها نحو حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية .

ومما عزز هذا الشعور ما آل اليه «الوفاق الاوربي» من فشل في اقامة التوازن الدولي المنشود ، هذا اذا لم نقل انه كان سبباً في اشعال نار الحرب ذاتها .

وفي اطار هذه المشاعر نشأ العديد من المشروعات منها ما كان ثمرة تفكير بعض القادة والزعماء ومنها ما نهضت به بعض الجمعيات الداعية إلى السلام .

فلقد تكونت في انكلترا بمجرد نشوب الحرب لجنة تدعو إلى انشاء منظمة دولية تختص بحفظ السلام والامن الدوليين ، ونشرت في شباط عام ١٩١٥ مقترحات بهذا الصدد سمتها «مقترحات من اجل تفادي الحرب».

وفي العام نفسه اسست في الولايات المتحدة الامريكية جماعة برئاسة «وليم هوارد تافت» الرئيس الامريكي الاسبق ، عرفت باسم عصبة الدفاع عن السلام» .

واسهمت فرنسا في هذا المجهود بتشكيل لجنة حكومية رأسها « ليون بورجوا»كما شارك «جان كرستيان سمتس» وهو من كبار الساسة في جنوب

امريقيا ، في الاسهام بالمشروعات الحكومية الساعية إلى ايجاد صيغة مقبولة للتنظيم الدولي ، وذلك عن طريق كتيب نشره تحت عنوان «عصبة الامم» اقتراح عملي ، ولعل هذا الكتيب يعد من ابرز المشروعات التي طرحت قبل عقد مؤتمر السلام (١) .

واذا ماتوخينا الدقة فانه يتعين القول بأن فكرة انشاء عصبة الامم ارتبطت باسم الرئيس الامريكي «ودرو ولسن» اكثر من غيره ، حيث منح تأييده الرسمي لهذه الفكرة منذ عام ١٩١٦ كما اكدها في خطابه الذي القاه في ٢ نيسان عام ١٩١٧ والذي طلب فيه من الكونغرس الاذن له باعلان الحرب بصفة رسمية على المانيا مؤكداً ان الهدف القومي لاشتراك الولايات المتحدة الامريكية في الحرب هو الوصول الى السيادة العالمية للحق بتوافق الشعوب الحرة على نحو من شأنه ان يحقق السلام والامن للامم كافة ويجعل العالم عالماً حراً» (٢) .

بل انه ذهب ابعد من ذلك حينما الزم نفسه باقامة «رابطة عامة بين الامم» عندما افرد لهذا الالتزام مكان الصدارة في قائمة اغراض الحرب التي اعلنها والتي اكتسبت شهرة ذائعة وعرفت باسم «النقاط الاربع عشرة» (٣) .

وبالفعل فقد اخذ ولسن ومستشاره الكولونيل هاوس على عاتقهما مهمة اعداد المشروع الامريكي للمنظمة المزمع انشاؤها .

ولذا فقد جاء العهد مزيجاً من الافكار الانكليزية ـ الامريكية ، ذلك ان

---

(١) للمزيد من التفاصيل عن الافكار والمشروعات التي اسهمت او قامت إلى تأسيس عصبة الامم .

(٢) انظر الدكتور بطرس بطرس غالي : التنظيم الدولي ، مرجع سابق، ص ٢٣١ – ٢٤٢

(٣) المرجع نفسه ، ص ٧٤ – ٧٥ .

مشروع «هيرست — ملر» (٤) كان الوثيقة التي اتخذت اساساً للمناقشة من قبل لجنة الصياغة فيما بعد .

على أن الصياغة الفعلية للعهد كانت من عمل لجنة خاصة شكلت نزولاً عند رغبة الرئيس ولسن حينما قرر مجلس الحلفاء الاعلى في جلسته المنعقدة في ٢٥ كانون الثاني عام ١٩١٩ تشكيل لجنة مكونة من اربع عشرة دولة من بينها ممثلي الدول الخمس الكبرى «بريطانيا وفرنسا وايطاليا واليابان والولايات المتحدة الامريكية» مهمتها اعداد مشروع ميثاق ! «هيئة دولية عليا» على ان تعتبر جزءاً لاتتجزأ من معاهدات الصلح (٥) .

ولقد اقر مشروع الميثاق الذي اعدته اللجنة برئاسة الرئيس ولسن في ٢٨نيسان ١٩١٩ ودخل حيز النفاذ بصفة رسمية في ١٠ كانون الثاني ١٩٢٠ «وهو اليوم الذي عقدت فيه جمعية العصبة اولى اجتماعاتها كما التئم اول اجتماع لمجلس العصبة في ١٦ كانون الثاني عام ١٩٢٠ بدعوة من ولسن نفسه والذي لم يحضر الاجتماع بسبب عدم موافقة الكونغرس على انضمام الولايات المتحدة للعصبة (٦) .

---

(٤) عرف هذا المشروع باسم «هيرست — ملر» نسبة إلى واضعيه وهما الانكليزي «هير سمت» والامريكي «ملر» حيث تبناه المؤتمر مع ادخال تعديلات طفيفة عليه ، في حين اهمل المشروع الفرنسي الذي قام باعداده «برجوا» .

(٥) لقد ادرج نظام العصبة في معاهدات الصلح كلها باستثناء معاهدة لوزان المعقودة مع تركيا في ٢٤ تموز عام ١٩٢٣ وتلك المعاهدات هي :
معاهدة «فرساي» المعقودة مع المانيا في ١٨ حزيران ١٩١٩ .
ومعاهدة «سان جرمان» المعقودة مع النمسا في ١٩ ايلول ١٩١٩ .
ومعاهدة «توبي» المعقودة مع بلغاريا في ٢٧ تشرين الثاني ١٩١٩ .
ومعاهدة «تريانون» المعقودة مع المجر «هنكاريا» في ٢ حزيران ١٩٢٠ .
ومعاهدة «سيفر» المعقودة مع تركيا في آب ١٩٢٠ .

(٦) انظر الدكتور رياض الصمد : العلاقات الدولية في القرن العشرين ، تطور الاحداث لفترة مابين الحربين ١٩١٤ — ١٩٤٥ ، ج١ ، ط٢
بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع والنشر ، ١٩٨٣، ص ص ١٢٩ — ١٣٠.

وهكذا ظهرت المنظمة الدولية المرتقبة الى الوجود من خلال تفاعل جملة من العوامل لعل اهمها ماورثته العصبة من التطورات التنظيمية للقرن التاسع عشر ، وما ولدته الحرب العالمية الاولى من مشاعر الكره للحرب والحاجة الى السلام في الوقت نفسه ، ومن الوضع السياسي الناشيء عن الحرب ومن الجو الايديولوجي السائد آنذاك .

ولذا لم يكن القصد من انشائها ان تكون منظمة ذات سلطة مركزيـــة للنظام الدولي الجديد ، فلقد ارتضى مؤسسوها المباديء الاساسية للنظام التقليدي للدول المتعددة وقبلوا الدولة المستقلة ذات السيادة بوصفها الوحدة الاساسية للمجتمع الدولي ، كما ظلت النظرة القديمة الى الدول العظمى قائمة بوصفها صاحبة الكلمة العليا في كل تنظيم ينشأ في ظل ذلك المجتمع ، وان اوربا تمثل القلب المركزي للنظام السياسي العالمي .

وبالنتيجة فان صانعي العصبة قد عجزوا عن انشاء منظمة فعالة ذات سلطة حقيقية ، وهي وان كانت لم تدخل تغييراً جوهرياً على النظام الدولي التقليدي كما كان يعلق عليها من امل ، الا انها تميزت في كل الاحوال عن «الوفاق الاوربي» باعتبارها منظمة قائمة بذاتها لها شخصيتها القانونية وممثليها واجهزتها ووكالاتها المتخصصة ، وقبل هذا وذلك فهي تستطيع ان تفخر على الاقـل بريادتها للتنظيم الدولي المعاصر وبأبوتها له .

هذا وقد حددت اهداف العصبة (٧) ، بالسعي إلى تحقيق السلام والامن الدوليين ، والعمل على تنمية التعاون بين الدول .

---

(٧) انظر ديباجة عهد العصبة ، حيث تضمنت الاهداف والمبادىء .

وهي اذ تسعى إلى تحقيق هذه الاهداف ينبغي ان تضع نصب عينيها الاهتداء بالمباديء التالية :

١ ـ الالتزام بعدم اللجوء إلى الحرب في حل المنازعات الدولية .

٢ ـ احترام القانون الدولي بوصفه يشكل قواعد السلوك الدولي الواجب الاتباع .

٣ ـ المحافظة على العدل واحترام الالتزامات التعاهدية احتراماً تاماً في التعامل الدولي .

٤ ـ الالتزام باقامة علاقات علنية وعادلة وشريفة بين الدول .

المبحث الثاني : تشكيل العصبة واجهزتها الرئيسة :

وقعت على عهد العصبة اثنتان وثلاثون دولة ، وهي الدول المؤسسة «ذوات العضوية الاصيلة» وتتكون من دول الحلفاء ومؤيديهم (٨) .

إلى جانب ثلاثة عشرة دولة دعيت للانضمام بوصفها دولا وقفت على الحياد اثناء الحرب ، كما دخلت دول اخرى بالانضمام اللاحق بموجب شروط حددها العهد وبعد موافقة ثلثي اعضاء الجمعية .

هذا وقد قام على تحقيق اهداف العصبة الاجهزة الرئيسة التالية :—

اولا — الجمعيه العامة .

وتتكون من ممثلي اعضاء المنظمة كافة ، حيث يتمتع ممثل كل عضو فيها بصوت واحد ، وتتخذ [illegible] ات بالاجماع الا اذا نص صراحة على امكان صدورها بالاغلبية في بعض الحالات (٩) . وللجمعية ادوار انعقاد عادية تعقد في جنيف (المقر الدائم للمنظمة)في شهر ايلول من كل عام كما ان [illegible] تعقد اجتماعات استثنائية بموافقة أغلبية الاعضاء .

هذا وتشمل اختصاصات الجمعية المسائل التي تدخل ضمن نشاط العصبة كافة ، وتلك التي تتعلق بقضايا السلام الدولي .

(٨) هناك دول شاركت في التأسيس غير انها لم تشارك في عضوية المنظمة كالولايات المتحدة الامريكية بسبب عدم تصديق الكونغرس على معاهدة (فرساي) وامارة الحجاز (المملكة العربية السعودية) بسبب الثورة التي كانت قائمة فيها انذاك ، والاكوادور التي تخلفت عن الانضمام إلى عام ١٩٣٤ لاسباب مالية .
هذا وتجدر الاشارة إلى ان العراق قد انضم إلى العصبة عام ١٩٣٢ بعد انتهاء الانتداب البريطاني وحصوله على الاستقلال .

(٩) انظر المادة (٥) الفقرة (١) من العهد .

ورغم ان كثيراً من الاختصاصات مشاعة بينها وبين المجلس (١٠) ، الا أنها تختص ببعض الامور — حصراً — منها ما يتعلق بقبول الاعضاء الجدد (١١) ، وانتخاب الاعضاء غير الدائمين في مجلس العصبة (١٢) .

ومنها ما يتعلق بشؤون ميزانيه وانصبه الدول الاعضاء فيها (١٣) . وغير ذلك .

كما تشترك الجمعية والمجلس في بعض الاختصاصات منها زيادة عدد اعضاء المجلس (١٤) . واختيار الامين العام للعصبه (١٥) . و.. اب اعضاء المحكمة الدائمة للعدل الدولي (١٦) وتعديل نصوص العهد (١٧) .

ثانياً — المجلس :

وهو بمثابة الجهاز التنفيذي للمنظمة واريد له ان يتكون من الدول الكبرى الحليفة حيث تتمتع بالعضوية الدائمة فيه وهي فرنسا وبريطانيا وايطاليا واليابان والولايات المتحدة الامريكية ، إلى جانب اربع دول تنتخبهم الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات ، وقد تذبذب عدد الاعضاء في المجلس زيادة او نقصاً سواء بالنسبة ل[illegible] اعضاء الدائميين ام المؤقتين .

(١٠) [illegible] الامور المتعلقة بفض المنازعات الدولية بالطرق السلمية .
انظر الفقرة (٩) و(١٠) من المادة (١٥) من العهد .
(١١) الفقرة (٢) المادة (١) من العهد .
(١٢) الفقرة (١) من المادة (٤) من العهد .
(١٣) الفقرة (٥) المادة (٦) من العهد .
(١٤) الفقرة (٢) المادة (٤) من العهد .
(١٥) الفقرة (٢) المادة (٦) من العهد .
(١٦) الفقرة (١) المادة (٤) من النظام الأساسي للمحكمة .
(١٧) المادة (٢٦) من العهد .

فبالنسبة للعضوية الدائمة ، لم تتمتع الولايات المتحدة بهـذه العضوية اصلا ــ كما مر بنا ــ كما انسحبت اليابان وايطاليا ، ودخلت المانيا ثم مالبثت ان انسحبت، كما دخل الاتحاد السوفيتي عام ١٩٣٤ ثم فصل ثانية عام ١٩٣٩ ، ولم يبق من اصحاب المقاعد الدائمة سوى فرنسا وبريطانيا .

اما بالنسبة للعضوية غير الدائمة ، فقد عدلت اكثر من مرة وذلك بسبب اعتراض الدول الصغرى حيث زيد عدد الاعضاء إلى ستة عام ١٩٢٤ وإلى تسعة عام ١٩٢٦ ثم إلى احد عشر عضواً عام ١٩٣٦ .

ويتمتع المجلس بوظيفة المحافظة على السلم والامن الدوليين بما في ذلك اعداد المشروعات الخاصة بتنظيم التسلح وخفضه (١٨) . واتخاذ الوسائل اللازمة لتنفيذ مقتضيات الامن الجماعي (١٩) وفرض العقوبات السياسية والاقتصادية والعسكرية على الدول المخالفة (٢٠) . والاشراف على نظام الانتداب وبيان الاقاليم الخاضعة له وغير ذلك ، هذا ويجتمع المجلس لهذه الاغراض كلما دعت الحاجة إلى ذلك ، على ان لا يقل عدد اجتماعاته عن مرة في السنة ، [illegible] جميع قرارات [illegible] جماع ماعدا بعض الاستثناءات الطفيفة ، ولا يدخل في الحساب اصوات الدول التي تكون طرفاً في النزاع المعروض على المجلس .

---

(١٨) المادة (٨) و (٩) من العهد .
(١٩) المادة (١٠) من العهد .
(٢٠) المادة (١٦) الفقرات (١) و(٢) و (٤) من العهد .

ثالثاً — الامانة العامة :

وهي الجهاز الدائم من اجهزة العصبة ، وتتولى بعض الاختصاصات الادارية البحتة، ويقوم على رأسها امين عام ويتم اختياره من قبل مجلس العصبة بالاجماع ، وذلك بعد موافقة الجمعية العامة عليه بالاغلبية .

وتجدر الاشارة إلى ان اي من الامناء العامون للعصبة لم يقم بدور سياسي مبرز كتلك الادوار التي قام بها الامناء العامون للامم المتحدة ، فما قام به ارك ديرموند او افينول ، او لستر لايقارن بما قام به تراكفيلي او همرشولد او اوثانت .

هذا وبالاضافة إلى الجمعية والمجلس والامانة العامة فقد نص عهد العصبة على انشاء محكمة دائمة للعدل الدولي ، ذات كيان قانوني منفصل عن العصبة ، وهي تختص بالفصل في المنازعات الدولية ذات الطابع القانوني كما تتولى الفتوى وذلك بابداء الاراء الاستشارية التي تحيلها عليها المنظمة لهذا الغرض .

المبحث الثالث : تقويم العصبة :

يعود فشل العصبة إلى تظافر جملة من العوامل ساعدت على اخفاق هذه التجربة الرائدة في تاريخ التنظيم الدولي ولما يمض على تأسيسها ربع قرن من الزمان .

وهي عوامل متشابكة بعضها يتعلق بثغرات دستورية لابست صياغة العهد وبعضها يتعلق بطبيعة بنيان العصبة ذاتها، وبعضها يتعلق بالاوضاع السياسية التي زامنت وجودها .

ولعل ابرز تلك الثغرات الدستورية هو اقرار العهد بمشروعية الحرب وسيلة لفض المنازعات الدولية ، اذا ما تم الالتجاء اليها من جانب الاطراف المتنازعة بعد ثلاثة اشهر من اخفاقها في وضع حد للنزاع (٢١) كما ترك العهد امر تطبيق الجزاءات التي ترى العصبة توقيعها على الدول المعتدية لمطلق اختيار الدول الاعضاء .

هذا فضلا عما نص عليه العهد من وجوب صدور القرارات بالاجماع في الجهازين الرئيسين للعصبة وهما المجلس والجمعية مما اصابها بالشلل .

ورغم ما لهذه الثغرات من اهمية كان يجب تفاديها من قبل واضعي العهد ، الا انها ليست الثغرات التي نفذت منها السهام القاتلة للعصبة .

وإلى هذا المعنى اشار احد الناطقين باسم الوفد البريطاني إلى مؤتمر سان فرنسيسكو بقوله «ان الضعف الرئيسي في عصبة الامم لم يكن في دستورها

(٢١) انظر الفقرة (١) من المادة (١٢) من العهد .

وانما هو كامن في عدم رغبة الدول في بذل التضحيات اللازمة لتحقيق اغراضها» .

اما ما يتعلق بطبيعة بنيان العصبة فان مكامن الضعف فيه يعود إلى التباين في توزيع القوى والنفوذ داخلها بالقياس إلى توزيعها في العالم بمجموعه .
فلقد ظل بنيان العصبة اوربي الطابع بصفة عامة في فترة لم تعد العوامل الرئيسة في السياسات الدولية مقتصرة على اوربا ، وكانت الدولتان العظميان اللتان تسيطران عليها بالتناوب وهما بريطانيا وفرنسا من الدول الاوربية فقد انظمت المانيا عام ١٩٢٥ بعد توقيع معاهدة لوكارنو ثم ما لبثت ان خرجت منها بعد وصول النازية إلى الحكم ، اما بالنسبة لايطاليا فقد انسحبت هي الاخرى اثر موقف العصبة الذي اتخذته من غزوها للحبشة .

وكانت اليابان هي الدولة الكبيرة غير الاوربية المنظمة إلى عضويتها الا انها انسحبت بعد غزوها لاقليم منشوريا التابع للصين .

اما الدولتان اللتان بدأت طاقاتهما تتفجر في العشرينات والثلاثينات كاقوى دولتين في العالم وهما الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتي فان اولاها لم تنظم إلى العصبة ابداً في حين كانت الثانية عضواً فيها في سنوات تدهورها اي بين عامي ١٩٣٤ و١٩٣٩! (٢٢) .

وحتى الدولتان الاوربيتان بريطانيا وفرنسا فان حماسهما للعصبة واستمرارهما فيها كان لمآرب خاصة بكل دولة على حدة (٢٣).

---

(٢٢) مورجنتاو ، مرجع سابق ، ج٢٣ ص١٢٠ .
(٢٣) مورجنتاو ، ج٣ ، ص١١٥ .

فقد رأت فرنسا في عصبة الامم قبل كل شيء طرازاً من السلطة التنفيذية الجماعية التي اذا ما ضمت إلى قوة فرنسا العسكرية امكنها الدفاع عن الاوضاع التي اقامتها معاهدات الصلح عام ١٩١٩ ، اما بريطانيا فقد رأت في العصبة نوعاً من «المقاصة» حيث يجتمع ساسة العالم لبحث مشاكلهم المشتركة ومحاولة تصفيتها ، وتسديد كل ما يتعلق بها من حسابات عن طريق التوفيق .

وحتى المناداة بمبدأ تقرير المصير في ظل العصبة ما هو الا حق اريد بـه باطل فهو اذ يعني بداهة ان تعمل المنظمة على كفالة هذا الحق للاقاليـم المستعمرة وللشعوب غير المتمتعة باستقلالها الذاتي لضمان حريتها في اختيار نظامها السياسي والاجتماعي الذي تراه ملائماً لها ، فقد استخدمته القوى الاستعمارية على نحو مخالف تماماً ، بحيث اصبح نقمة بعد ما حسبته الدول الصغرى نعمة .

فلقد استعملته فرنسا سلاحاً يقوي حلفاءها في أوربا الشرقية ضد المانيا بينما اعتبرته بريطانيا مبدأ يمكن تطبيقه على صعيد اشمل في القارة الاوربية لكي تقوى المانيا على حساب فرنسا ، كما استخدمته كل من بريطانيا وفرنسا وبقية الدول الاستعمارية تجاه دول اسيا وافريقيا لتقطيع اوصال بعض الامم وتجزئتها وتشجيع الحركات الانفصالية بدعوى الاعتراف لشعوب تلك البلدان بحق تقرير المصير .

وبصفة عامة يمكن القول ان عصبة الأمم آلت إلى وضع جعلها جزءاً لايتجزأ من الاوضاع التي اقامتها التسويات السياسية بين فريق منتصر واخر مندحر ، والا ماهي دواعي ربط العهد بمعاهدات الصلح ؟

هذا وان استعراضنا للمنازعات الدولية التي زامنت العصبة يرينا بوضوح انها قد اخفقت في مواجهة معظمها وان القليل من المنازعات التي افلحت في حلها ماهي الا حالات نادرة وعادة ما لا تكون فيها مصالح احدى الدول الكبرى متأثرة بها بشكل مباشر ، او ان النزاع واقع بين دولتين صغيرتين محرومتين من حماية احدى القوى الكبرى .

وهكذا فقد نجحت العصبة في تسوية النزاع الذي كان قائماً بين فلندة والسويد حول جزر (الاند) عام ١٩٢١ ، كما نجحت في فض النزاع بين كولومبيا وبيرو حول اقليم (ليتشا) عام ١٩٣٥ ، بينما نجدها من ناحية اخرى وقفت مكتوفة اليدين امام احتلال ايطاليا جزيرة (كورفو) اليونانية بغرض السيطرة على المضيق المسمى باسمها .

واكتفت بشجب الغزو الياباني لاقليم منشوريا في الصين عام ١٩٣١ ثم غزوها الصين نفسها عام ١٩٣٧ ، ولم تتخذ موقفاً فعالا تجاه غزو ايطاليا للحبشة عام ١٩٣٥ ، كما لم تفعل شيئاً يذكر ازاء الحرب الاهلية الاسبانية عام ١٩٣٦ .

وباستثناء طرد الاتحاد السوفيتي من العصبة عام ١٩٣٩ — بسبب غزوه لفلندة وهو من بين الاجراءات النادرة التي استطاعت العصبة ان تواجه بها دولة كبرى — فانها لم تستطع ان تفعل شيئاً يذكر خاصة حينما يكون احد اطراف النزاع من الدول الكبرى .

والاهم من كل ذلك انها لم تستطع ان تحمل المانيا على احترام معاهدة فرساي القاضية بمنع تسلحها وهو ما اجج نار الحرب العالمية الثانية حيث عصفت بالسلم الدولي وعصفت بالعصبة نفسها وهي وان كانت قد استمرت

رسمياً إلى الثامن من نيسان عام ١٩٤٦ حيث عقدت اخر جلساتها ، الا انها قضت نحبها فعلياً مع اول شرارة أوقدتها الحرب العالمية الثانية .

وهكذا اخلت الطريق امام تجربة جديدة للتنظيم الدولي تمثلت في انشاء الامم المتحدة .

الفصـــــل الثانـــــي

« الامــــم المتحـــدة »

المبحث الاول : تشكيل الامم المتحدة :

شهد خريف عام ١٩٣٩ انهيار النظام العام الدولي برمته بما في ذلك عصبة الامم ، وذلك بعد ان اصبحت اوربا ميداناً لحرب طاحنة مالبث سعيرها ان امتد لكي تكتوي به جميع شعوب العالم تقريباً .

من ثم فقد اصطبغت الاجتماعات واللقاءات والمحالفات التي عقدت بين القوى العظمى بهدف مواجهة دول المحور بالتنويه او الاشارة او التصريح إلى ضرورة اقامة تنظيم دولي يخلف العصبة على ان يكون اوفى تنظيماً واكثر فاعلية واشمل اختصاصاً من سلفه وذلك بغية اقامة مجتمع دولي جديد يسوده السلام والامن ، وتتجنب فيه البشريه مخاطر خوض حرب كونية اخرى .

ويمكن تتبع الخطوات المباشرة التي قادت إلى انشاء الامم المتحدة في جملة من التصريحات والمؤتمرات بعضها لم يكن موضوع التنظيم الدولي يشكل سوى جانباً يسيراً من اهتمامها ، وبعضها كان مكرساً — اصلا — لهذا الغرض . ففي ١٤ آب سنة ١٩٤١ وبينما كانت المانيا تحقق انتصاراتها في

مختلف الجبهات ، اجتمع الرئيس الامريكي روزفلت (٢٤) برئيس وزراء بريطانيا تشرشل ، واصدرا بياناً عرف فيما بعد بـ «تصريح الاطلسي» تضمن السعي إلى اقرار مبدأ الامن الجماعي ، والتخلي عن استخدام القوة والعمل على تحقيق التعاون بين الدول في الميادين الاقتصادية والاجتماعية كما تضمن الاشارة إلى ضرورة اقامة تنظيم دولي جديد بعد انتهاء الحرب من شأنه ان يتكفل بتحقيق تلك الميادين والاهداف (٢٥) .

غير أن تعبير «الامم المتحدة» استخدم لاول مرة في ١ كانون الثاني عام ١٩٤٢ بصدور تصريح عن ست وعشرين دولة سمي بـ (تصريح الامم المتحدة) اعترفت هذه الدول بموجبه بمبادىء واهداف ميثاق الاطلسي وتعهدت بالتضامن واستخدام امكاناتها جميعاً للوقوف بوجه دول المحور ، والامتناع عن عقد اية هدنة او صلح منفرد معها ، كما الزمت نفسها باقامة منظمة دولية جديدة ترمي إلى استتباب السلام والامن الدوليين ، وقد انضمت إلى التصريح احدى وعشرون دولة اخرى في الفترة الواقعة بين اعلانه ولغاية ٥ آذار ١٩٤٥ (٢٦) .

---

(٢٤) من اهم الاسباب المباشرة التي دفعت الولايات المتحدة الامريكية الى الخروج من عزلتها وخوض الحرب الى جانب الحلفاء هو مهاجمة اليابان لميناء بيرل هاربر وتدمير الاسطول الامريكي في ٧ كانون الأول عام ١٩٤١ ، حيث نشطت الدبلوماسية الامريكية بهدف توحيد جهودها مع الدول الحليفة ، بعد ان كانت تلك الجهود مقصورة على اسداء بعض المعونات المالية والتسليحية للحلفاء وعلى وجه الخصوص بريطانيا .

(٢٥) انظر المادة الثامنة من تصريح الاطلسي ونصها : يعتقدان–أي روزفلت وتشرشل– ان جميع امم العالم سينتهي بها الامر الى نبذ استعمال القوة وذلك لاعتبارات واقعية ومعنوية ، وحيث انه يستحيل اقامة السلام في المستقبل مادامت هناك قوات برية وبحرية وجوية موفورة لدى بعض الدول التي تهدد غيرها بالعدوان ، لذا يريان ضرورة تجريد تلك الدول من سلاحها ريثما يتم انشاء نظام دولي شامل ودائم لتأمين السلام العالمي ...» .

(٢٦) الدول التي صدر التصريح عنها في ١ كانون الثاني ١٩٤٢ هي : الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا والاتحاد السوفيتي والصين واستراليا وبلجيكا وكندا وكوستاريكا وكوبـــــا =

وفي ٣٠ تشرين الاول عام ١٩٤٣ صدر «اعلان موسكو» عن الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتي وبريطانيا والصين معلنين فيه عزمهم على «انشاء تنظيم دولي عام في اقرب وقت ممكن ؛ يقوم على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع الدول المحبة للسلام ، ويكون لجميع تلك الدول صغيرها وكبيرها حق الانضمام اليه للمحافظة على السلام والامن الدوليين» .

وقد تأكد هذا العزم في التصريح الصادر عن «مؤتمر طهران» الذي ضم روزفلت وستالين وتشرشل في الاول من كانون الاول عام ١٩٤٣ ، حيث تم التأكيد على اسس التحالف والمبادىء التي نادى بها الحلفاء من قبل ومنها ما يتعلق بعالم مابعد الحرب بما في ذلك ما يخص التنظيم الدولي المزمع اقامته.

غير ان الخطوة العملية الاولى والمهمة التي نقلت مسألة التنظيم الدولي من صعيد الافكار والتصريحات إلى حيز البحث في تفصيلات المشروع كانت ثمرة اجتماع ممثلي الدول الاربع الكبرى في «دمبارتن اوكس» في ٢١ آب عام ١٩٤٤ (٢٧) ، حيث اسفر عن وضع «مقترحات» صدرت في ٧ تشرين

= وجيكوسلوفاكيا والدومنيكان وهولندا ونيوزلندا ونيكراكوا والنرويج وبنما وبولونيا وجنوب أفريقيا ويوغسلافيا .

كما انضمت الى التصريح فيما بعد ولغاية ٥ آذار ١٩٤٥ احدى وعشرون دولة وهي المكسيك والفلبين والحبشة والعراق «في ١٦ كانون الثاني ١٩٤٣ » والبرازيل وبوليفيا وايران وكولومبيا وليبيريا وفرنسا والاكوادور وبيرو وشيلي وبركواي وفنزويلا وتركيا ومصر واركواي والسعودية وسوريا ولبنان .

Goodrich.L.n.and Hombre.E.,Charter of the united Nations,Commentary and Documentes,The Library of World Affairs,stevens and Sons Limited, London, 1949, p. 570.

(٢٧) سارت المباحثات في هذا المؤتمر على مرحلتين، لمرحلة الاولى بين بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتي ، والثانية بين بريطانيا والولايات المتحدة والصين، ولعل السبب في ذلك يعود الى ان وفد الاتحاد السوفيتي رفض الاشتراك في مباحثات مع الصين لانه لم يكن في حالة حرب مع اليابان .

الأول عام ١٩٤٤ واشتملت على الاسس العامة التي ينبغي ان تقوم عليها المنظمة الدولية والتي تقرر تسميتها رسمياً بـ «الامم المتحدة» خاصة ما يتعلق منها باهداف المنظمة ومبادئها وتركيبها ؛ غير ان الخبراء الذين وكل اليهم امر وضع هذا المشروع وان كانوا قد وفقوا في معالجة مختلف جوانب النظام القانوني للمنظمة المقترحة ، الا انهم لم يتمكنوا من البت في جميع المسائل ، حيث بقيت امور مهمة تنتظر الحل «كمسألة التصويت في مجلس الامن» فقد رؤي ان من الانسب عرضها في اول اجتماع يعقده زعماء الدول الكبرى لكي يقولوا فيها كلمتهم .

وبالفعل عقد الاجتماع المنتظر بين رؤساء الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي وبريطانيا في «يالطا» في شباط عام ١٩٤٥ ،وقد تم الاتفاق فيه على الاسس العامة للنظام القانوني للامم المتحدة .

كما اتفقوا على اسس التوازن الدولي الذي ينبغي ان يسود العالم في رأيهم بعد انتهاء الحرب ، وتحديد مناطق النفوذ التي سوف تختص بها مستقبلا كل من الدول الثلاث المنتصرة ، وقد ظل هذا الوفاق يشكل حجر الزاوية في العلاقات الدولية بين الكتلتين ردحاً من الزمن (٢٨). كما تقرر في هذا الاجتماع ايضاً الدعوة إلى عقد مؤتمر دولي في سان فرنسيسكو اعتباراً من ٢٥ نيسان عام ١٩٤٥ ، وتدعى اليه الدول الموقعة على تصريح الامم المتحدة كما تدعى اليه كل دولة اعلنت الحرب على المحور لغاية الاول من اذار عام ١٩٤٥ .

وبالفعل عقد مؤتمر «سان فرنسيسكو» في الموعد المذكور وحضره ممثلوا

---

(٢٨) انظر الدكتور محمد سامي عبد الحميد ، مرجع سابق ص١٥٥ .

خمسون دولة (٢٩) . تحت اسم مؤتمر الامم المتحدة للتنظيم الدولي .
The United Nations Gonferance An International Organization .
واتخذت مقترحات «دمبارتن أوكس» اساساً للمناقشات حيث اعتبرت بمثابة ورقة عمل اقر المؤتمرون بعض ما جاء فيها كما صير إلى حذف بعض المقترحات وعدل البعض الاخر ، هذا إلى جانب تبني المؤتمر لبعض النصوص التي لم تتطرق اليها الورقة المذكورة .

وقد قام على اعداد مسودة ميثاق الامم المتحدة اربع لجان عامة هي اللجنة التوجيهية واللجنة التنفيذية ولجنة التنسيق ولجنة فحص وثائق الاعتماد ، بالاضافة إلى اربع لجان اخرى تسمى بـ «اللجان الخاصة» إلى جانب اثنتا عشرة لجنة فنية وهي اشبه ما تكون بلجان الصياغة .

هذا وقد انهى المؤتمر اعماله في ٢٦ تموز عام ١٩٤٥ (٣٠) بعد ان استغرقت جلساته حوالي شهرين ، انتهى بالاتفاق على ميثاق الامم المتحدة بمواده المئة واحدى عشرة مادة ، إلى جانب النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية الذي يتكون من سبعين مادة .

هذا وقد نص الميثاق على ان يصبح نافذ المفعول بعد ايداع الدول الخمس الكبرى «الصين وفرنسا والاتحاد السوفيتي وبريطانيا والولايات المتحدة الامريكية» تصديقاتها مضافاً اليها تصديقات اغلبية الدول الاخرى المؤسسة (٣١).

(٢٩) لم تدع بولونيا الى المؤتمر غير انها وافقت على تصريح الامم المتحدة في ١ كانون الثاني ١٩٤٢ وذلك لتعذر الاتفاق بين الدول الداعية حول تحديد الحكومة الشرعية التي تمثلها .
كما تجدر الملاحظة ان كل من اوكرانيا وروسيا البيضاء قد شاركتا في المؤتمر رغم انهما ليستا دولتين وانما جمهوريتان من جمهوريات الاتحاد السوفيتي كما قرر المؤتمر دعوة كل من الدانمارك والأرجنتين بعد بدء اعماله.

(٣٠) تجدر الاشارة الى ان الحرب قد انتهت في اوربا باستسلام المانيا في ٨ مايس ١٩٤٥ اي قبل انفضاض اعمال المؤتمر ، كما استسلمت اليابان في آب عام ١٩٤٥ ، وبذلك انتهت الحرب العالمية الثانية .

(٣١) أنظر المادة (١١٠) الفقرة (٣) من الميثاق .

وقد تم ذلك في يوم ٢٤ تشرين الاول عام ١٩٤٥ وبذا دخل الميثاق حيز النفاذ وظهرت للوجود منظمة الامم المتحدة من الناحية الرسمية (٣٢) .

وفي اليوم العاشر من كانون الثاني عام ١٩٤٦ عقدت الجمعية العامة للامم المتحدة اولى جلساتها في لندن «المقر المؤقت للمنظمة» حيث تم في اليوم الرابع لجلساتها - اختيار مدينة نيويورك مقراً دائماً لها .

---

(٣٢) اودعت التصديقات اولا لدى حكومة الولايات المتحدة الامريكية ، وهي التى قامت بابلاغ الدول الاخرى الموقعة عليه بذلك كما زودتها بنسخ منه .

المبحث الثاني

«اهداف الأمم المتحدة ومبادئها»

لقد وردت اهداف الامم المتحدة ومبادئها في ديباجة الميثاق مجملة ، كما نصت عليها المادتين الاولى والثانية منه مفصلة ، ولعل هذا الاجمال ثم التفصيل قصد به تأكيد الاهمية التي تنطوي عليها تلك الاهداف والمبادىء سواء فيما يتعلق باهمية المكانة القانونية التي تحتلها بالنسبة لسائر مواد الميثاق الاخرى ، ام بالنسبة لما يمكن ان تسهم به الأمم المتحدة من خلال ترسيخ تلك الاهداف والمبادىء في ادارة العلاقات الدولية .

وسنوالي دراستهما تباعاً :

«أ» أهداف الأمم المتحدة :

اولاً حفظ السلم والأمن الدوليين :

ليس من بين اهداف الامم المتحدة «مقاصدها» كما ورد التعبير في الميثاق «ما يحظى بالاهمية كهدف حفظ السلم والامن الدوليين ، وهو امر طبيعي ومنطقي ينسجم مع الغاية التي من اجلها انشىء التنظيم الدولي ، وما الاهداف الاخرى سوى مقاصد متممة لهذا الهدف داعمة له ، وهي بمجموعها لا يمكن ان تتحقق في غياب هذا الهدف ، اذ لا يمكن تصور امكانية انماء العلاقات الودية بين الدول او تحقيق التعاون بينها في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية او تعزيز احترام حقوق الانسان وحرياته الاساسية الا في حالة قيام مجتمع دولي يسوده السلم وينعم اعضاؤه بقسط وافر من الامن ، كما لا يمكن ان تكون المنظمة نفسها اداة لتحقيق هذا التعاون او مركزاً للتنسيق بين الدول لادراك هذه الاهداف في حالة غياب السلم او انعدام الامن .

من هنا فقد جاء هذا الهدف متصدراً لديباجة الميثاق (٣٣) ؛ وبه افتتحت مواده حيث نصت الفقرة الاولى من المادة الاولى على ان مقاصد الامم المتحدة هي «حفظ السلم والامن الدوليين ، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع وازالة التهديدات الموجهة إلى السلم ، وقمع اعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم ، وتلتمس الوسائل السلمية — وفقاً لمبادىء العدل والقانون الدولي — لحل المنازعات الدولية او تسويتها ، وكذلك المواقف التي قد تقود إلى الاخلال بالسلم» . ولقد اثار هذا النص ولا زال يثير جملة من المسائل على صعيدي الفقه والعمل الدوليين .

فلقد اثيرت مسألة مدلول لفظ كل من السلم والامن ، وهل هما لفظان لمعنى واحد ام ان لكل منهما معناه ومدلوله ؟ .

ودون الدخول في تفاصيل ذلك ، نقول ان حفظ السلم انما يقصد بـه منع وقوع الحرب او اعادة السلم إلى نصابه اذا ما نشبت الحرب .

اما الامن فينصرف معناه إلى السعي نحو انعتاق المجتمع الدولي من حالة الخوف ، وذلك عن طريق ايجاد الظروف الملائمة المصحوبة بشعور عام بوجود حالة من السلم المستقر ، وان تسود حالة من الطمأنينة التي لا يعكر صفوها شبح الحرب .

كما اثيرت مسألة نطاق اختصاص الامم المتحدة فيما يتعلق بالسلم والامن وهل يتحدد في نطاق العلاقات الدولية فحسب ؟ «اي بين الدول بعضها مع البعض» ام يتخطى ذلك لكي يمتد إلى المنازعات الداخلية ؟ .

---

(٣٣) انظر الفقرة الاولى من ديباجة الميثاق .

الاصل ان الامم المتحدة لا تعنى الا بالسلام والامن «الدوليين» وما عداها يعتبر من الشؤون الداخلية للدول وهو يقع ضمن اختصاص كل دولة على حدة تعالجه بالصيغ الدستورية والقانونية المرعية فيها ، وبالكيفية التي تراها مناسبة لذلك ، وهو ما رسمت جذوره الفقرة السابعة من المادة الثانية من الميثاق تلك المادة التي تحظر على الامم المتحدة ان تتدخل في الشؤون الداخلية للدول (٣٤).

ولذا وجدنا ان الامم المتحدة قد امتنعت عن التدخل في المنازعات الداخلية رغم ان بعضها قد تطور لكي يتخذ شكل «الحرب الاهلية» ، وهذا ما فعلته المنظمة ازاء الحرب الاهلية في نيجيريا ، تلك الحرب التي دامت قرابة ثلاث سنوات انتهت في عام ١٩٧٠ واودت بحياة مليون نسمة تقريباً .

غير انه من جانب اخر نستطيع القول ان الامم المتحدة قادرة على التدخل في النزاعات الداخلية والحروب الاهلية التي تقع في نطاق الدولة الواحدة اذا رؤي ان مثل تلك المنازعات والحروب قد تتخطى حدود الدولة الواحدة لكي تمتد اثارها إلى دول اخرى فتصبح بذلك نزاعاً او حرباً ذا طابع دولي .

وفي هذا المجال فان الامم المتحدة تستطيع ان تستفيد من النص الوارد في الفقرة الاولى من المادة الاولى نفسها والذي يشكل الهدف الاول في اهدافها. فهي ملزمة وفقاً لهذا النص ليس بحل المنازعات الدولية وتسويتها فحسب بل وتسوية «المواقف» ايضاً تلك الحالات التي من شأن بقائها او استمرارها مما يهدد السلم والامن الدوليين .

واعمالا لهذا النص تدخلت الامم المتحدة في ازمة الكونغو عام ١٩٦٠ بانشاء قوات طوارىء دولية لكي يتخذ النزاع بعداً دولياً .

---

(٣٤) انظر م٢ ف٧ من الميثاق ونصها : «ليس في هذا الميثاق مايسوغ» للامم المتحدة «ان تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما .....» .

وللسبب ذاته تدخلت الأمم المتحدة في قبرص عام ١٩٦٤ أعتقاداً منها ان النزاع القائم بين الطائفتين القبرصيتين التركية واليونانية ربما يجر وراءه نزاعاً دولياً بين تركيا واليونان ، حيث ترى كل منهما انها مسؤولة عن حماية الطائفة التي تنتمي اليها عرقياً .

بل اكثر من ذلك يعد النص على تسوية «المواقف» في ميثاق الامم المتحدة عملاً تقدمياً بالقياس إلى عهد عصبة الامم الذي اقتصر على النص على تسوية المنازعات الدولية فحسب، ذلك ان المواقف كما رأينا في المثالين السابقين وغيرهما من الحالات قد لا تقل خطورة عن المنازعات الدولية في التأثير على حفظ السلم والامن الدوليين .

كما تجدر الاشارة إلى النص على ان تسوية المنازعات بالوسائل السلمية ينبغي ان تتم وفقاً لمبادىء العدل والقانون الدولي انما اريد به الا يكون الحل السلمي هدفاً بحد ذاته مما قد يدفع إلى التسليم بالأمر الواقع واقرار الحالة السلمية دون النظر إلى تطبيق مقتضيات العدالة وقواعد القانون الدولي وهو ما يجعل حالة السلم هذه قائمة على اسس جائرة ومجافية للعدل والقانون وقد كان للوفد المصري إلى مؤتمر سان فرنسيسكو الباع الطويل في ادخال عبارة وفقاً لمبادىء العدل والقانون الدولي .

غير ان البعض قد لاحظ ان ايراد العبارة على هذا النحو قد اثار ويثيــــر اشكالات سببها انه ليس هناك مفهوم موحد ومتفق عليه لمصطلح العدل، كما أن تحقيق العدل قد لا يكون متفقاً في جميع الحالات مع احكام القانون بل قد يحدث التعارض احياناً ، كما قد يحدث التناقض في احيان اخرى بين

مقتضيات اقرار السلم والامن وبين مقتضيات العدالة ، وفي هذه الحالة بماذا يجب ان نضحي ؟ ابالعدالة ام بالسلم ؟

وما اراه فان الامر لا يستوجب التمادي في هذا النوع من الفذلكة الفقهية حول المفاهيم الفلسفية للعدالة والقانون والامن .

وان موجبات اعمال النص وتفسيره على نمط بسيط وهادف يحملنا على الاعتقاد انه لا يحتمل اكثر من كونه أريد به ان حفظ السلم والامن الدوليين والتماس حل المنازعات بالوسائل السلمية وان كان من اسمى مقاصد الامم المتحدة الا ان هذا السلم لا يجب ان يهضم حقاً لاحد اطراف النزاع وان لايبارك الامر الواقع فيضفي المشروعية على النتائج الظالمة والمخالفة للقانون بحيث يستفيد منها الطرف المعتدي على حساب الطرف المعتدى عليه ، بحجة ان الغاية هي اقرار حالة السلم .

من ثم فانه لكي يحقق هذا الهدف مداه فان قمع اعمال العدوان يجب ان تعتبر من مقاصد تحقيق السلم والامن ووسائلها معاً .

ولئن كانت الامم المتحدة قد اخفقت في حالات كثيرة في قمع حالات العدوان وردع المعتدي بسبب قصور في كفاءتها الفعلية إلى جانب تعقد اهداف السياسة الدولية ووسائلها وتناقض المصالح الدولية في اجوائها ، فان الميثاق هو الاخر زاد الامر تعقيداً حينما جاء خالي الوفاض من تعريف محدد لمعنى العدوان مما اغرق الامر في متاهة من اللاتحديد وجعل الامر نهباً لتفسيرات مختلفة واحياناً متناقضة .

غير ان رفض فكرة تضمين الميثاق تعريفاً للعدوان ربما كان اساسه ان من المتعذر اعطاء تعريف جامع مانع له ، بل من المستحيل حصر جميع الحالات

التي يمكن ان ينطبق عليها التعريف ، وان حصرها سيفيد المعتدي الذي قد لا يكون عدوانه من بين هذه الحالات وان مجلس الامن – وهو الجهاز المختص بمسألة حفظ السلم والامن الدوليين – قد يجنح إلى اعتبار الحالات المحددة والموصوفة اكثر اهمية من سواها ، وان تنوع اساليب الحرب وتعقد حالاتها وملابسها من الاستخدامات التقنية المتطورة ربما يجعل من هذا التعريف امراً مستحيلا وقاصراً في تغطية الحالات الفعلية للعدوان (٣٥) .

وفي كل الاحوال فان خلو الميثاق من ايراد تعريف «العدوان» يعد ثغرة تعكس اثارها السلبية على صعيد العلاقات الدولية ، وتصم القانون الدولي بالتخلف عن مقتضيات الواقع ،وان ملء هذه الثغرة يجعل الامم المتحدة اكثر فاعلية في اتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع العدوان وقمعه ، فهو يزيد من قدرة مجلس الامن على تحديد المعتدي وهو امر جوهري ولازم ابتداءاً ،ثم لكي يقف، بعد ذلك إلى جانب الطرف الذي وقع ضحية للعدوان (٣٦) .

هذا ومن الجدير بالذكر فان محاولات اعطاء تعريف محدد للعدوان مافتئت تترى منذ ان ظهر التنظيم الدولي الحديث إلى الوجود على عهد عصبة الامم وحايثتها الامم المتحدة .

بل يمكن القول ان السعي إلى ايجاد تمييز بين حالات النزاع المسلح وتصنيفها إلى منازعات عدوانية واخرى مشروعة قد سبقت هذا التاريخ ، حيث مسها الفقه الدولي التقليدي بالقدر الذي يتفق وموقفه من الحرب ذاتها ، وذلك على الرغم من اباحته الحرب واعترافه بحق الدول في ممارستها باعتبارها اجراءاً مشروعاً وعملا من اعمال السيادة .

---

(٣٥) انظر الدكتور صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، ص١٢٢ .

(٣٦) المرجع نفسه ، ص‌ص ١٢٢-١٢٣ .

وهو — اي الفقه التقليدي — وان كان قد ميز بين الحرب العادلة «المشروعة» وغير العادلة ، وهو تمييز غامض وغير دقيق فضلا عن انه غارق في التعميم ، فان مجرد التمييز بين نوعين من الحرب يعد بداية لمحاولة تحديد العدوان .

ذلك ان النتيجة المنطقية — جريا مع هذا الاتجاه الفقهي — هي ان هناك عدوان متى كانت الحرب غير عادلة «او غير مشروعة» .

فنحن اذاً امام حالة «عدوان» متى كانت الحرب موصوفة بوصف معين ومحددة بشروط خاصة .

ورغم مالنا من ملاحظات على الخلفية الدينية والسياسية لهذا الاتجاه الفقهي ، فهو ولا شك قد سجل محاولة لتحديد معنى العدوان لا يمكن اغفال تدوينها تاريخياً على الاقل (٣٧) .

هذا ولم يكن عهد عصبة الامم والمعاهدات التي عقدت في ظلها باوفر حظاً في الاهتداء إلى وضع تعريف «للعدوان» ، رغم ان العهد قد ذكر العدوان والحرب العدوانية واعتبرهما جريمة دولية تستوجب تدخل العصبة لاتخاذ التدابير المناسبة لمنع حدوث العدوان او قمعه اذا ما وقع بالفعل .

كما حاول العهد ان يضع معياراً لتحديد العدوان حينما اشار إلى عدم مشروعية المساس بالسلامة الاقليمية او الاستقلال السياسي للدول الاعضاء ، وعد هذه الاعمال من قبيل العدوان .

---

(٣٧) للمزيد من التفصيل عن تاريخ محاولات تحديد معنى العدوان . انظر الدكتور رشاد عارف السيد : المسؤولية الدولية عن اضرار الحرب العربية الاسرائيلية ، دار الفرقان ، عمان ، ١٩٨٤ ، ج١ ص ص ١٧٩-٢١١ .

كما ورد شجب الحرب العدوانية في «مشروع ميثاق المساعدة المتبادلة» الذي تبنته جمعية العصبة عام ١٩٢٣ على النحو التالي : «تعلن الاطراف السامية المتعاقدة في صراحة ووضوح ان حرب العدوان جريمة دولية ويتعهد كل منهم من ناحيته بالا يقترف هذه الجريمة (٣٨) .

كما ورد شجب الحرب العدوانية وحظرها في التصريح الخاص بها الصادر عن جمعية العصبة عام١٩٢٧ ، وميثاق باريس الصادر عام ١٩٢٨ (٣٩) .

اما ما يتعلق بمحاولات الامم المتحدة في هذا الخصوص فيعود تاريخها إلى عام ١٩٥٠ ، كما صدر عن الجمعية العامة للامم المتحدة في دورتها السابعة قرار بتشكيل لجنة خاصة لدراسة أشكال العدوان ، واثير الأمر مرة اخرى في الدورة التاسعة عام ١٩٥٣ وتكررت تلك المحاولات في الاعوام ١٩٥٦ و١٩٥٧ و١٩٥٩ و١٩٦٢ و١٩٦٥ وفي كل مرة كانت تشكل لجان او تطرح مشروعات ، الا ان كل تلك المحاولات قد اخفقت في التوصل إلى تعريف العدوان او تحديد حالاته .

وفي ١٨ كانون الاول عام ١٩٦٧ اصدرت الجمعية العامة للامم المتحدة قرارا بتشكيل لجنة خاصة عهد اليها مهمة تعريف العدوان وتحديد مفهومه وقد أنهت هذه اللجنة مهمتها عام ١٩٧٤ حيث تكلل عملها الذى استغرق قرابة سبع سنوات بصدور القـــرار رقم ٣٣١٤ وقد تضمن تعريف العدوان على النحو التالي : «العدوان هو استخدام القوة المسلحة من قبل دولة ما ضد

(٣٨) تونكين . ج . أ. : القانون الدولي العام ،ترجمة احمد رضا ، مراجعة الدكتور عزالدين فودة ، القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٢ صص ٣٩—٤٠ .

(٣٩) تجدر الاشارة الى ان بعض الدول قد قدمت مشروعات لتعريف العدوان وتحديد حالاته لاقراره من قبل عصبة الامم ، ومن اشهرها المشروع الذي تقدم به الاتحاد السوفيتي في ٦ تشرين الأول عام ١٩٣٣ ، الا ان اي منها لم يحظ بالموافقة .

سيادة دولة اخرى او سلامتها الاقليمية او استقلالها السياسي او باية صورة اخرى تتناقض ومناق الامم المتحدة وفقاً لنص هذا التعريف » (٤٠) .

هذا وزيادة في الايضاح فقد سجل القرار الملاحظات المهمة في هذا الخصوص من :

١ـ ان استخدام مصطلح «دولة» في هذا التعريف لا علاقة له بمسألة الاعتراف ولا بكون الدولة عضواً في الامم المتحدة ام غير عضو فيها كما يراد به «مجموعة الدول» عند اقتضاء الحال .

٢ـ ان المبادرة باستعمال القوة من قبل دولة ما يعد خرقاً للميثاق وتشكل بينة كافية ـ مبدئياً ـ على ارتكابها عملا عدوانياً وان كان لمجلس الامن طبقاً للميثاق ان يخلص إلى انه ليس هناك ما يبرر الحكم بان عملا عدوانياً قد ارتكب ، وذلك في ضوء ملابسات اخرى وثيقة الصلة بالحالة بما في ذلك كون التصرفات قيد البحث او نتائجها ليست ذات خطورة كافية .

وبالاضافة إلى ذلك فقد حددت المادة الثالثة من القرار الحالات التي تنطبق عليها صفة العمل العدواني ، سواء تم ذلك باعلان حالة الحرب ام بدونها . وهي (٤١) :

(أ) قيام القوات المسلحة لدولة ما بغزو اقليم دولة اخرى او الهجوم عليه ، او اي احتلال عسكري مهما كان مؤقتاً ، ينجم عن هذا الغزو او الهجوم او اي ضم لاقليم دولة اخرى او لجزء منه جراء استخدام القوة المسلحة .

---

(٤٠) انظر وثائق الجمعية العامة للامم المتحدة ، الدورة (٢٩) ملحق رقم (١٩) القرار (٣٣١٤-د ٢٩) .

(٤١) وثائق الجمعية العامة للامم المتحدة ، المصدر نفسه .

(ب) قيام القوات المسلحة لدولة ما بقصف اقليم دولة اخرى بالقنابل او باستخدام اية اسلحة ضد اقليم دولة اخرى .

(ج) ضرب الحصار على موانيء او سواحل دولة ما من قبل القوات المسلحة لدولة اخرى .

(د) قيام القوات المسلحة لدولة ما بمهاجمة القوات المسلحة البرية او البحرية او الجوية او الاساطيل التجارية البحرية او الجوية لدولة اخرى .

(هـ) قيام دولة ما باستعمال قواتها المسلحة الموجودة داخل اقليم دولة اخرى بموافقة الدول المضيفة على وجه يتعارض والشروط التي ينص عليها الاتفاق او اي تمديد لوجودها على الاقليم المذكور إلى مابعد انتهاء الاتفاق

(و) سماح دولة ما باستخدام اقليمها الذي وضعته تحت تصرف دولة اخرى ، بان يستخدم من قبل تلك الدولة لارتكاب عمل عدواني ضد دولة ثالثة .

(ز) ارسال عصابات او جماعات مسلحة او قوات غير نظامية او مرتزقة من قبل دولة ما او باسمها وقيامهم باعمال تنطوي على استخدام القوة ضد دولة اخرى وبمستوى الاعمال المذكورة اعلاه ، او مشاركة الدولة في ذلك على نحو ملموس .

هذا وتجدر الاشارة إلى ان قرار الجمعية المذكور رغم انه اعتبر نقلة موفقة في هذا السبيل ، الا انه لم يصادر حق مجلس الامن في ان يحكم بان اعمالا اخرى تشكل عدواناً طبقاً للميثاق في الحالات التي قد لا تستوعبها الصور المذكورة ، ولذا نصت المادة الرابعة من القرار على «ان الاعمال المذكورة اعلاه لا تعتبر جامعة مانعة» .

كما شدد القرار على انه ليس هناك اعتباراً مهما كانت طبيعته، ــ سياسياً كان أم اقتصادياً ام عسكرياً ام غير ذلك ــ يصح ان يتخذ مبرراً لارتكاب العدوان (٤٢) .

وان الحرب العدوانية جريمة ضد السلم الدولي وان العدوان يرتب المسؤولية الدولية (٤٣) .

كما لا يجوز ان يعد اي كسب اقليمي او اي مغنم خاص ناجم عن ارتكاب العدوان عملا قانونياً ومشروعاً (٤٤) .

هذا وتعد ذروة سنام هذا القرار في انه اعتبر حروب التحرير التي تخوضها الشعوب من اجل تقرير مصيرها وتحقيق استقلالها الوطني لاسيما تلك الشعوب الخاضعة لنظم استعمارية وعنصرية هي من قبيل الحروب المشروعة ، وانها مستثناة من القرار المتعلق بتعريف العدوان وتحديد حالاته (٤٥) .

ولعل هذا الاستثناء جاء منسجماً مع قرارات سبق ان صدرت عن الجمعية العامة للامم المتحدة كالقرار الصادر عنها عام ١٩٦٠ حيث اعتبر «شن

---

(٤٢) انظر م٥ ف١ من قرار الجمعية رقم ٣٣١٤ .

(٤٣) انظر م٥ ف٢ من قرار الجمعية اعلاه .

(٤٤) انظر م٥ ف٣ من قرار الجمعية اعلاه :

(٤٥) انظر المادة (٧) من القرار ونصها : «ليس في هذا التعريف بصفة عامة كما ليس فيما ورد في المادة الثانية بصفة خاصة مايمكن ان يمس على اي نحو بما هو مستقى من الميثاق بخصوص حق تقرير المصير والحرية والاستقلال للشعوب المحرومة من هذا الحق بالقوة المشار اليها في اعلان مبادىء القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ولا سيما الشعوب الخاضعة لنظم استعمارية اوعنصرية او لاشكال اخرى من السيطرة الاجنبية او بحق هذه الشعوب في الكفاح من اجل ذلك الهدف وفي التماس الدعم وتلقيه وفقاً لمبادىء الميثاق وطبقاً للاعلان السابق الذكر» .

الحروب الاستعمارية لكبت حركات التحرر الوطني مما يشكل خطراً يهدد السلام والامن الدوليين» (٤٦) .

وقرارها الصادر عام ١٩٧٠ باعتبار الاستعمار بجميع اشكاله جريمة دولية وان استخدام المرتزقة ضد حركات التحرر الوطني هو الاخر يعد جريمة دولية وفي عام ١٩٧٣ اعتبرت كفاح الشعوب الرازحة تحت نير هذه الانظمة من اجل حقها في الاستقلال وتقرير المصير عملا مشروعاً ومنسجماً مع القانون الدولي ، واعتبرت المشاركين في هذا الكفاح مقاتلين تنطبق عليهم احكام اتفاقيات جنيف الخاصة بمعاملة اسرى الحرب ، وفي عام ١٩٧٤ اعترفت بمشروعية كفاح الشعب الفلسطيني لتقرير مصيره وحقه في استخدام جميع الوسائل المؤدية لتحقيق هذا الهدف (٤٧) .

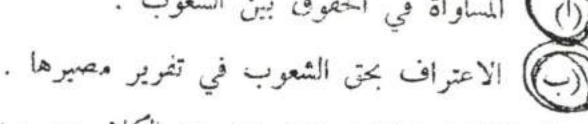
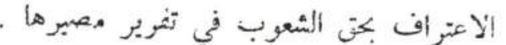
ثانياً : تنمية العلاقات الودية بين الامم :

لقد نصت على هذا الهدف الفقرة الثانية من المادة الاولى من الميثاق على النحو التالي : «انماء العلاقات الودية بين الامم على اساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبان يكون لكل منها تقرير مصيرها ، وكذلك اتخاذ التدابير الاخرى الملائمة لتعزيز السلم العام»

وما يستفاد من هذا النص هو ان تحقيق هدف تنمية العلاقات الودية بين الامم لا يتم الا بالاستناد إلى فرضين هما :

(٤٦) انظر مكتب الامم المتحدة للاعلام : حقائق اساسية عن الامم المتحدة ، القاهرة ، ١٩٧٢ ص٩١ .

(٤٧) انظر صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، صص ١٢٥-١٢٦ .
انظر ايضاً حقائق اساسية عن الامم المتحدة ، المصدر السابق ، الفصل الخاص بدور الامم المتحدة في تصفية الاستعمار صص ٨٨-١٠٢ .

(أ) المساواة في الحقوق بين الشعوب .

(ب) الاعتراف بحق الشعوب في تقرير مصيرها .

وبالنسبة للفرضية الاولى فسنبحثها عند الكلام عن مبدأ المساواة في السيادة بين الدول ونحن نوالي دراسة مبادىء الامم المتحدة .

اما ما يتعلق بالفرضية الثانية ، وهي الاعتراف بحق الشعوب في تقرير مصيرها ، فبالاضافة إلى النص المذكور اعلاه ، فقد اشير إلى هذا المعنى في الفقرة الثانية من الديباجة ، كما اشارت اليه المادة الخامسة والخمسون من الميثاق وهي تتحدث عن التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية(٤٨) .

كما تعزز هذا الهدف وترسخ اكثر فاكثر بالعديد من القرارات والاعلانات الصادرة عن الجمعية العامة للامم المتحدة كالقرار رقم ١٥١٤ «الدورة ١٥» بتاريخ ١٤ كانون الاول ١٩٦٠ ، الخاص بمنح البلدان والشعوب المستعمرة استقلالها والذي اشتهر فيما بعد« بقرار تصفية الاستعمار »(٤٨)أ.واعلان الجمعية الصادر عام ١٩٦٢ بخصوص حق السيادة على المصادر الطبيعية الوطنية،ناهيك عن الخطوات العملية التي اتخذتها الامم المتحدة ممثلة في مجلس الامن والجمعية العامة بهذا الصدد كتلك القرارات والتوصيات بشأن ناميبيا والاقاليم الخاضعة للادارة البرتغالية وروديسيا وغيرها (٤٩) .

---

(٤٨) انظر المادة (٥٥)من الميثاق ونصها :«رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريتين لقيام علاقات سلمية ودية بين الامم مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها....» .

(٤٨أ) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة للامم المتحدة ، القرار ١٥١٤ ، المجلد ١٥ ،الملحق ١٩ « ج ع /٤٦٨٤» .

(٤٩) انظر تفاصيل القرارات والتوصيات المتخذة بهذا الشأن في : حقائق اساسية عن الامم المتحدة الصادر عن مكتب الامم المتحدة للاعلام ، القاهرة ،١٩٧٢، ص ص ٨٨–١٠٢.

على انه رغم النصوص الصريحة التي وردت في الميثاق بشأن حق تقرير المصير الا ان الميثاق لم يعرف هذا الحق ولم يحدد نطاق تطبيقه مما جعله نهباً للتفسيرات المختلفة ، واحياناً بلغ الامر إلى حد التشكيك من قبل الدول الاستعمارية — التي لا يسرها تطبيقه على مستعمراتها — في قيمته القانونية ، ولذا فهي تعتبره مجرد مبدأ سياسي لا يترتب عليه اية التزامات قانونية بدعوى انه مبدأ غامض يصعب تحديد المقصود به ، وان تطبيقه يمس السيادة ، الامر الذي قد يؤثر على بناء الدول القائمة ، بل والتي هي في طريقها للقيام .

ويرى استاذنا الغنيمي ان هذا المنطق مهلهل اساساً لان المبدأ العام هـو بطبيعته عام الحكم وغامض الحدود والعلامات والذي يحدد نطاقه هي القواعد التي تطبقه ، ثم ان كثيراً من القواعد القانونية تتسم بالغموض لكن هذا لاينفي عنها وصف القاعدة (٥٠) .

هذا فضلا عن ان اغلبية اعضاء المجتمع الدولي ممثلين في الجمعية العامة (بما اصدرته من قرارات واعلانات بهذا الصدد) ترى ان تقرير المصير قد استقر بوصفه حقاً على نحو لم يعد يقبل التحدي من حيث انه الشرط الاول والجوهري للحقوق الانسانية الاخرى كافة ، اذ بدون هذا الحق لا يمكـن للجماعات ولا للافراد ان تحس بالحرية (٥١) .

ولا يقل الاتجاه الفقهي السوفيتي خطورة بسبب غلوه في تفسير هذا الحق عن تفريط الاتجاه الاستعماري به ، وذلك حينما دعا إلى تطبيقه بصفة عامة على حق القوميات في ان تنفصل وتكون لها دولا مستقلة ، ولذا فان الاتحاد

(٥٠) الدكتور محمد طلعت الغنيمي : بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٧٤ ، ص‌ص ٢٠٨–٢٠٩ .

(٥١) المصدر نفسه ، ص ٢٠٩–٢١٠ .

السوفيتي يعتبر نفسه قد عزز هذا المبدأ بالنص عليه في الدستور حينما اباح استعمال هذا الحق لاي من جمهورياته في الانفصال اذا ما رغبت شعوبها في ذلك اعمالا لحق تقرير المصير .

ولكن لنا ان نتساءل ماهو رصيد هذا المفهوم بل ماهو رصيد هذا النص الدستوري من الواقع ؟ ! (٥٢)

غير ان ما نميل إلى مشايعته من تفسيرات مختلفة لحق تقرير المصير هو ذلك التفسير الذي تتبناه دول العالم الثالث ويؤيده بعض الفقهاء من غير هذا العالم (٥٣) ، وهو ان حق تقرير المصير يعود إلى الشعوب والامم التي تخضع لسيطرة اجنبية ، وإلى تلك الاقاليم التي تقع شعوبها تحت وطأة القهـــر الاستعماري ، فهو حق ينبغي ان تتمتع به شعوب الارض غير المستقلة قاطبة لكي تحقق استقلالها الوطني .

وإلى هذا المعنى ذهبت الجمعية العامة في تحديدها لمضمون هذا الحق حينما اقرت اتفاقيتي حقوق الانسان عام ١٩٦٦ على انه «حق الشعوب في اختيار نظامها السياسي وطريق تقدمها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بحرية ودون تدخل خارجي» .

غير انه ينبغي التذكير ان حق تقرير المصير ليس حقاً مطلقاً ، انما ترد

---

(٥٢) كما لنا ان نتساءل اذا كان الاتحاد السوفيتي يذهب الى هذا الحد في تفسيره لحق تقرير المصير بحيث يمكن ان يسمح بأنفصال اية جمهورية من جمهورياته حينما يرغب شعبها في ذلك لكي يكون دولته القومية ، فلماذا لم يعط هذا الحق للمجر او لتشيكوسلوفاكيا وهما دولتان مستقلتان ذات سيادة فضلا عن انه يعطيه لجمهورية ازبكستان او تركمنستان مثلا ! وبالتالي الا ترى معي ان هذا الاتجاه يمثل مفارقة صارخة بين نصوص نظرية محصنة وواقع عملي لايمت اليها بنسب من الحقيقة ! .

(53)Harold J.S Self Determination Within the Community of Nations , Leyden , 1987, P.49.

عليه قيد اذ ليس المقصود به مثلا ان يحطم الوحدة الوطنية للدولة ،وتبعاً فهو لا ينطبق على الاقليات التي تحيا في كنف دولة موحدة .

وعليه فانه يجب ان نفرق بين العلاقات التي يجب ان تقوم بين دولة واخرى وبين العلاقات التي تقوم داخل الدولة الواحدة بين الشعب وحكومته ، وبديهي ان تطبيق حق تقرير المصير على علاقة الشعب بحكومته سيعني بالضرورة تفسخ النظام الدولي المعاصر (٥٤) . ولاصبحت امال اية اقلية عرقية او دينية او طائفية داخل اية دولة او امة هي من قبيل الحقوق المشروعة التي تجد ضالتها في التمسك بالتفسير المتعسف لهذا الحق ، وبعبارة اخرى فان حق تقرير المصير لا يعني بحال من الاحوال حق الانفصال ، واكثر ما يمكن ان يقر به للاقليات هو حقها في ان تستخدم لغتها وان تكوّن بعض المؤسسات التي تعبر عن اوضاعها الخاصة في اطار الدولة الواحدة ، وتلك حقوق يفترض ان على كل دولة ان توفرها للاقلية التي تعيش بين ظهرانيها وتشترك مع الاكثرية بحقوق المواطنة ، واذن فليس للاقلية — باسم حق تقرير المصير — ان تنتزع لنفسها دولة مستقلة عن دولة الاصل .

من ثم فان ما يخلص اليه في تحديدنا لحق تقرير المصير يمكن الاهتداء اليه بالنقاط التالية :

(أ) حق البلدان والشعوب المستعمرة في التحرر وتأسيس كيانها الوطني المستقل .

(ب) حق الشعوب في اختيار نظامها السياسي ومنهجها الفكري والاقتصادي والاجتماعي الذي تراه ملائماً لها .

---

(٥٤) الغنيمي ، مرجع سابق ، ص ٢١٢ .

(ج) لا يجوز الحاق اي جزء من اقليم دولة بدولة اخرى ولا يجوز ضمه اليها الا باستفتاء ذلك الجزء المراد فصله .

(د) لا يجوز لاية اقلية عرقية كانت ام دينية ام طائفية ام غير ذلك ان تنتزع لنفسها دولة مستقلة عن دولة الاصل ، وتنفصل عنها باسم حق تقرير المصير .

هذا ويعد حق تقرير المصير من انجع المبادىء التي ترسخت بعد الحرب العالمية الثانية والتي ادت إلى مساعدة حركات التحرر الوطني في انتزاع استقلالها وهو يعد كذلك من انجع الاسس التي تضمن تنمية العلاقات الودية بين الدول ، لا سيما اذا علمنا انه مما يعكر صفو هذه العلاقات هو مصادرة هذا الحق بالنسبة لكثير من الشعوب من قبل الدول الاستعمارية سابقاً وتدخل القوى الكبرى حالياً في الشؤون الداخلية للدول الصغرى وبخاصة في اختيارها لانظمتها السياسية والاقتصادية والفكرية .

ثالثاً : تحقيق التعاون الدولي :

نصت على هذا الهدف الفقرة الثالثة من المادة الاولى حينما جعلت القصد من التعاون الدولي هو «حل المسائل الدولية ذات الصيغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية ، وتعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك بصفة عامة دون تمييز بسبب الجنس او اللغة او الدين ...» .

وما من شك اننا لا نحتاج إلى عناء كبير لادراك الصلة بين حفظ السلم والامن الدوليين — وهو هدف المنظمة الاول واساس وجودها — وبين

هذا الهدف ، وذلك لان ايجاد اسس عامة ومشتركة للتعاون الاختياري بين الدول واسهامها جميعاً في حل المشكلات ذات الصبغة غير السياسية سيؤدي بالضرورة إلى ردم الهوة القائمة بين اعضاء المجتمع الدولي في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقنية ، كما يهيء سبلا للتقارب والحوار وينمي الوشائج المشتركة التي تخفف من حدة الصراع وتعمق الشعور بالامن وتجعل حالة السلم اكثر استتباباً .

كما ينبغي ان يمتد هذا التعاون كي يشمل تعزيز احترام حقوق الانسان وحرياته الاساسية ونبذ كل مظهر من مظاهر التمييز العنصري او الديني لان اي انتهاك لحقوق الانسان وحرياته الاساسية بشكل مصدراً من مصادر التوتر والنزاع .

وادراكاً من واضعي الميثاق لاهمية هذا الهدف بشقيه فقد جاء التأكيد عليه في أكثر من موضع ، حيث جاء الفصل التاسع مكرساً لهذا الموضوع وبخاصة المادة الخامسة والخمسون (٥٦) .

كما نصت على ذلك المادة (١٣) الفقرة (١) . (٥٧) وكذلك المادة (٦٢)

---

(٥٦) انظر المادة (٥٥) حيث تنص على انه لكي يتحقق التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي فان الامم المتحدة تعمل على :

أ — تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير اسباب الاستخدام المستمر لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والا جتماعي .

ب — تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها وتعزيز التعاون الدولي في امور الثقافة والتعليم .

ج — ان يشيع في العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس او اللغة او الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا» .

(٥٧) انظر نص المادة (١٣) الفقرة (١) : «...ب) انماء التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليم والصحة والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الاساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم في الجنس او اللغة او الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء» .

وهي تبين دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في وضع هذا الهدف موضع التنفيذ ، وكذلك المادة (٦٨) التي تخول المجلس الاقتصادي والاجتماعي انشاء اللجان الكيفية بوضع هذا الهدف موضع التنفيذ خاصة مايتعلق منه بتعزيز حقوق الانسان وحرياته وكذلك المادة (٧٦) وهي تعالج نظام الوصاية في الفقرتين (ج) و(د) حيث نصتا تباعاً على ان من الاهداف الاساسية لهذا النظام هي تشجيع احترام حقوق الانسان وكفالة الحريات الاساسية للجميع دون تمييز وكفالة المساواة ايضاً في المعاملة فيما يتعلق بالشؤون الاجتماعية والاقتصادية لجميع اعضاء الامم المتحدة واهاليها والمساواة بينهم بخصوص اجراءآت القضاء .

هذا وقد اولت الامم المتحدة موضوع حقوق الانسان من الاهمية مالم توله لغيره ، فالى جانب النصوص المتعددة والمتظافرة في الميثاق ، فقد جاء الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عن الجمعية العامة في العاشر من كانون الاول عام ١٩٤٨ معززاً لهذا الاتجاه ، والذي اعتبر تبعة حماية حقوق الانسان والاقرار بحرياته الاساسية انما هي امور تقع مسؤوليتها على عاتقه المجتمع الدولي وان عليه ان يتكفل بحمايتها (٥٨) .

وصدرت بعد ذلك جملة من الاعلانات والمواثيق والبروتوكولات التي تتعلق بحقوق الانسان وحرياته الاساسية او بجزء منها او بخصوص شريحة او مجموعة انسانية معينة .

منها اتفاقية منع الجرائم ضد الجنس البشري ومعاقبة مرتكبيها الصادرة عام

---

(٥٨) حقائق اساسية عن الامم المتحدة ، مصدر سابق ، ص٨٥ .

١٩٥٢ ، والاتفاقية الخاصة بحقوق المرأة السياسية عام ١٩٥٢ والاتفاقية الخاصة بمركز الاشخاص عديمي الجنسية عام ١٩٥٤ .

كما اقرت الجمعية العامة في عام ١٩٦٥ الميثاق الدولي الخاص باستئصال كافة اشكال التفرقة العنصرية والذي يدعو الى انهاء التمييز العنصري باشكاله كافة ، ولهذا الغرض فقد كون جهازاً دولياً هو لجنة التمييز العنصري المشكلة من ١٨ خبيراً وذلك من اجل تحقيق هذا الهدف ، وقد اصبح الميثاق نافذاً اعتباراً من ٤ كانون الثاني عام ١٩٦٩ وعقدت اللجنة اولى اجتماعاتها في عام ١٩٧٠ (٥٩) .

كما عاودت الجمعية العامة ثانية الى اثراء حقوق الانسان الصادرة عام ١٩٤٨ حيث اتجهت الى مهمة أكثر صعوبة ، وهي تحويل الميادين العامة الى قواعد واحكام قانونية تصاغ في معاهدة جماعية تفرض التزامات قانونية — على الاقل — بالنسبة للدول التي تصادق عليها ، فتقرر اصدار عهدين — الاول سمي عهد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والثاني عهد الحقوق المدنية والسياسية .

كما الحق بهما بروتوكول اختياري يتضمن الاجراءآت الخاصة بالتنفيذ واعتمدت من قبل الجمعية في ١٦ كانون الاول عام ١٩٦٦ ، وصودق عليها ودخلت حيز النفاذ عام ١٩٧٦ (٦٠) .

---

(٥٩) المصدر نفسه ، ص٨٦ .
تجدر الاشارة ايضاً الى ان الجمعية العامة قد خصصت عام ١٩٧١ كي يكون العام الدولي للعمل من اجل مناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكان الغرض من الاحتفال بذلك العام تحقيق تقدم ملموس في سبيل استئصال كافة اشكال ومظاهر العنصرية والتمييز العنصري وضمان المساواة في التمتع بحقوق الانسان .

(٦٠) الامم المتحدة ، ادارة شؤون الاعلام ، الوثيقة الدولية لحقوق الانسان ، الاعلان العالمي لحقوق الانسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري ، « DpI / 797 » مطبعة الماس ، القاهرة ، ١٩٨٤ .

هذا ولقد اثارت مسألة التأكيد على الاعتراف بحقوق الانسان وحرياته الاساسية والعمل على تعزيزها وترتيب المسؤولية الدولية على نمط تلك الحقوق والحريات او اهدارها مسألتين فقهيتين يتعلق اولاهما بمركز الفرد في القانون الدولي وهل هو شخص من اشخاصه ام لا ؟ ، خاصة ونحن نعلم ان اشخاص القانون الدولي هي الدول والمنظمات الدولية ؟ .

وثانيهما تتعلق بمدى سلطان الامم المتحدة في تحديد التزامات الدول نحو مواطنيها ورعاياها بقدر مانقتضيه ضرورة الاقرار بحقوق الانسان وحرياته الأساسية فيها ، ومن ثم ترتيب المسؤولية الدولية على مقارفة الدول للافعال او الاجراءآت المخالفة لذلك ؟

والواقع ان الفرد — بوصفه فرداً — لايتمتع بمركز دولي الا على سبيل الاستثناء ، فهو — من الناحية القانونية — في وضع ادنى من وضع الدولة او المنظمة الدولية ، ولذا فان التكييف السليم لمركز الفرد في القانون الدولي هو ان نقر له بذاتية دولية وليس بشخصية قانونية دولية فتجعل منه وحدة ذات قدرة على كسب الحقوق والالتزام بالواجبات الدولية دون ان نرتفع به الى مستوى الشخصية القانونية الدولية .

وما دام للفرد اهلية دولية محدودة لاكتساب الحقوق فطبيعي ان نصف الحقوق التي يكسبها الفرد — على الصعيد الدولي — بانها حقوق دولية(٦١).

اما مايتعلق بخشية تدخل الامم المتحدة في الشؤون الداخلية للدول بدعوى حمايتها لحقوق الانسان وحرياته الاساسية وهو مايتعارض مع الفقرة (٧)

---

(٦١) انظر الغنيمي ، الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص ١٩٤ .

المادة (٢) من الميثاق ، فلا نجد فيه مبرراً لهذه الخشية ذلك لان هذه الفقرة لايراد لها ان تستخدم ستاراً ترتكب وراءه ابشع ضروب الاضطهاد والتفرقة العنصرية او القومية او الدينية ، والا كيف تعالج تلك الحقوق والحريات وهي بداهة تقع ضمن سلطان الدولة الداخلي ؟ وعليه فاذا مااستحال تجاوز هذا السلطان الداخلي فلن تصبح حماية الحقوق التي نص عليها الميثاق في اكثر من موضع وعضدتها الاعلانات والاتفاقيات الصادرة عن الامم المتحدة سوى ضرباً من اللغز .

واذا مااريد وضع الصورة في اطارها الصحيح امكن القول ان خرق حقوق الانسان وانتهاكها يقعان ضمن حدود دولة معينة ، بيد ان تعزيز وحماية هذه الحقوق هما من اختصاص الامم المتحدة (٦٢) .

ثم الا يعد احترام حقوق الانسان وحرياته الاساسية هدفاً من اسمى اهداف الامم المتحدة ؟ بل هو اساسها الفلسفي والاخلاقي ، واذا فكيف نحول بين المنظمة وبين النظر في مسألة تتعلق بصميم هذا الهدف ؟ (٦٣) من ثم فان المؤتمرين في سان فرنسيسكو وواضعي الميثاق حينما اقروا الفقرة (٧) من المادة (٢) لم يكن يدور في خلدهم ولاهم ارادوا ان تكون هذه الفقرة سيفاً مسلطاً على عاتق الامم المتحدة بحيث تمنعها من التدخل لحماية اسمى مقاصدها .

وحتى لو سلمنا جدلاً بان الانتهاكات التي تمارس ضد حقوق الانسان

---

(62) RAJAN, S. United Nations And Domestic Jurisdiction, Bombay, 1961, p. 238.

نقلا عن الدكتور صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، ص١٣٤ .

(٦٣) نفس المرجع ، نفس الصفحة .

وحرياته الأساسية لاتدخل ضمن النزاعات الدولية ، وانما هي من بين المشكلات الداخلية وبالتالي لأيحق للامم المتحدة ان تتدخل لحلها .

فهو الآخر امر يمكن الرد عليه، ذلك ان الامم المتحدة ملزمة ليس بتسوية المشكلات الدولية فحسب بل و«المواقف» ايضاً ، خاصة اذا كانت مواقف من شأن بقائها او استمرارها وتفاقمها مما تخشى المنظمة تطورها الى نزاعات دولية تهدد السلم والامن الدوليين .

وهناك امثلة كثيرة يمكن ان تساق بهذا الصدد لعل ابرزها مايحدث في جنوب افريقيا وما يحدث من انتهاكات لحقوق الانسان وحرياته الاساسية في فلسطين المحتلة .

وهي مواقف لاشك انها تعكر صفو العلاقات الدولية وتهدد السلم والامن الدوليين . هذا وقد سبق للجمعية العامة للامم المتحدة ان قالت كلمتها في هذا الموضوع حينما عرضت عليها في ٢٢ حزيران عام ١٩٤٦ مشكلة معاملة المواطنين المنحدرين من اصل هندي في جنوب افريقيا (٦٤) .

رابعاً : اعتبار الامم المتحدة مركزاً لتنسيق اعمال الأمم :

نصت الفقرة الرابعة من المادة الاولى على ان من بين اهداف الامم المتحدة هو «جعل المنظمة مركزاً لتنسيق اعمال الامم» توجيهها نحو ادراك هذه الغايات المشتركة» .

ومما يثار حول هذا النص سؤال البعض فيما اذا كان هذا الامر يشكل هدفاً بحد ذاته ام انه وسيلة لتحقيق اهداف المنظمة الاخرى ؟.

(٦٤) للمزيد من التفاصيل حول هذه القضية ، انظر الدكتور صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق، ص‌ص ١٣٢-١٣٧ .

ودون الدخول في التأويلات المختلفة لهذا النص ، اعتقد ان الأمر يتعلق بالطبيعة الغائية التي من اجلها انشأت الامم المتحدة وهي ان تتولى هذه المنظمة بنفسها ادارة جوانب من العلاقات القائمة على التعاون المشترك وليس مجرد حث الدول الاعضاء على مثل هذا التعاون .

هذا فضلاً عن ان الامم المتحدة مافتئت تكافح من اجل ان تكون موضع ثقة من قبل اعضاء المجتمع الدولي ، ولا يمكن لها ان توفق في تحقيق هذه الثقة الا من خلال دور فاعل في إدارة العلاقات الدولية تؤديه المنظمة بنفسها وهي اذ تسعى الى ذلك انما تسعى لتحقيقه بوصفه هدفاً من الاهداف وليس مجرد وسيلة ، فالأمم المتحدة بهذا المعنى ليست مجرد مؤسسة او مكتب يهيء مكاناً ومستلزمات مادية لانعقاد اي مؤتمر دولي فحسب .

صحيح ان الامم المتحدة ليست حكومة عالية ولا تريد ان تكون كذلك الا انها تسعى في عين الوقت الى ازالة التعارض والتناقض بين اهدافها ومبادئها وانشطتها الدولية وبين ماتتمخض عنه العلاقات الدولية الثنائية أو الاقليمية من اهداف ومباديء وسياسات .

وتحقيقاً لهذا الغرض جاءت المادة (١٠٢) من الميثاق لكي تلزم الدول الاعضاء بتسجيل المعاهدات والاتفاقيات الدولية لدى الامانة العامة للمنظمة(٦٥) وبخلاف ذلك لايجوز لاي عضو ان يتمسك بتلك المعاهدة او الاتفاقية امام اي فرع من فروع المنظمة (٦٦) .

(٦٥) انظر م (١٠٢) ف (١) ونصها : «كل معاهدة وكل اتفاق دولي يعقده اي عضو من اعضاء الامم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب ان يسجل في امانة الهيئة وان تقوم بنشره بأسرع مايمكن .

(٦٦) انظر م(١٠٢) ف(٢) ونصها : «ليس لاي طرف في معاهدة أو اتفاق دولي لم يسجل وفقاً للفقرة الاولى من هذه المادة ان يتمسك بتلك المعاهدة او ذلك الاتفاق امام اي فرع من فروع الامم المتحدة» .

وفي جميع الاحوال عند نشوء اي تعارض فان العبرة بالتزامات الدول الاعضاء تجاه الميثاق وطبقاً له (٦٧) .

وفيما سبق اشارات صريحة تعزز هدف الامم المتحدة الذي نحن بصدده وهو ان تكون الهيئة مركزاً لتنسيق اعمال الدول ، اذ ان هذا التنسيق يقتضي اول مايقتضي الوحدة في الالتزامات القانونية الدولية ، سواء على صعيد العلاقات الثنائية ام على صعيد العلاقات الاقليمية و «المنظمات الاقليمية ام على صعيد العلاقات العالمية .

* * *

(٦٧)انظر المادة (١٠٣) ونصها : «اذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها اعضاء الامم المتحدة وفقاً لاحكام هذا الميثاق مع اي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق» .

المبحث الثالث

«مباديء الامم المتحدة»

تتضمن مباديء الامم المتحدة الاسس التي تقوم عليها العلاقة بين الدول الاعضاء والمنظمة وحدود اختصاصات المنظمة في هذا النطاق كما تتضمن الالتزامات الاساسية الكبرى التي القاها الميثاق على عاتق الدول الاعضاء سواء بالنسبة لالتزامات الاعضاء تجاه المنظمة ام بالنسبة لالتزامات الاعضاء حيال بعضهم البعض واخيراً رسم حدود العلاقة مابين المنظمة والدول الاعضاء وتلك المباديء هي :

١ - مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الاعضاء :

نصت الفقرة الاولى من المادة الثانية على ان «تقوم المنظمة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع اعضائها» .

وهذا المبدأ ينطوي بدوره على مبدأين رئيسيين :

اولاهما : تسليم المنظمة واعترافها بسيادة الدول الاعضاء .

وثانيهما : ان الدول الاعضاء متساوية . وهو مبدأ من المباديء الاولى التي ارساها القانون الدولي وتطور مفهومه عبر تطور القانون الدولي داته.

اذ يعد ادخال نظرية السيادة في المجال القانوني بداية لنشوء هذا القانون. فبعد ان كانت ارادة الدولة هي مصدر كل شيء في العلاقات الدولية ولا يرد على تلك الارادة اي قيد في مواجهة الدول الاخرى — مما يجعل استعمال القوة في العلاقات الدولية هي الوسيلة الاولى في تأكيد سيادة الدولة — فان ظهور نظرية السيادة بمعناها الجديد اخذ يحد شيئاً فشيئاً من تلك الاطلاقة

التي تميز بها المجتمع الدولي آنذاك ، وذلك حينما اتجه الفقه الى القول بان سيادة الدولة مقيدة . اذ ان عليها احترام قواعد القانون الدولي بوصفها قواعد ملزمة تعلو على ارادة الدول (٦٨) .

وعليه فان السيادة تعتبر من المعطيات الاساسية للقانون الوضعي العرفي فهي مرتبطة بالقانون — على حد تعبير الاستاذ الغنيمي— بعروة وثقى ، ولذا نجد ان مشكلة السيادة تمس كافة موضوعات القانون الدولي .(٦٩) .

من ثم فان ايراد مبدأ المساواة في السيادة في مقدمة المبادىء التي على المنظمة ان تستلهمها في بناء علاقاتها مع الدول الاعضاء وفي رسم علاقات الاعضاء مع بعضهم البعض ، هو نتيجة منطقية للاهمية التي يحظى بها هذا المبدأ بين سائر المبادىء الاخرى التي اوردها الميثاق .

اما مبدأ المساواة بين الدول فهو نتيجة فرعية واثر من آثار الاعتراف بسيادة الدول (٧٠) .

والى هذا المعنى اشار «ديكنسن» بقوله : «ان اقرب المداخل للتفسير العلمي للمساواة بين الدول يكمن في الاتجاه المعاصر ، لتبرير المبدأ باعتباره فرعاً من السيادة» (٧١) .

---

(٦٨) انظر الدكتور محمد حافظ غانم : مبادىء القانون الدولي العام ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ط٣ ، ١٩٧٢ ، ص١٦٤ .

(٦٩) انظر الدكتور محمد طلعت الغنيمي : الاحكام العامة في قانون الامم — قانون السلام — الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٧٥ ، ص٦٨٦ .

(70) Schwarzenberger, G., International Law, "International Law As Applied by International Courits and Tribunals, vol. 1. 3th, ed, London, 1957, p. 126.

Courits, and Tribunals, vol. 1. 3th, ed, London, 1957, p. 126.

(71) Dickinson, E.D., The Equality of States in International Law, London 1920, p. 125.

هذا ويكاد يجمع شراح القانون الدولي على ان المقصود بالمساواة هي المساواة القانونية وليست المساواة السياسية «الفعلية» اذ ان الاخيرة لاتعدو ان تكون افتراضاً نظرياً بعيد المنال ، وهو ماعبر عنه لورنس بقوله « المقصود بالمساواة هو ان الدول المتمتعة بسيادتها تتمتع بالحقوق المتساوية في نظر القانون الدولي ، ولكن لايقصد بالمساواة ان الدول تتمتع بقوة وتأثير متساويين في العلاقات الدولية» (٧٢) .

وعليه فان القول بان جميع الدول تعد متساوية في ظل القانون الدولي يتضمن التسليم بالفرضيتين التاليتين :

أ - ان كل قاعدة من قواعد القانون الدولي تمنح حقوقاً متساوية لكل شخص دولي بمفرده ممن تنطبق عليه القاعدة ، بمعنى ان عمومية القاعدة القانونية الدولية تقتضي سريانها على قدم المساواة بالنسبة لجميع المخاطبين بها» (٧٣) .

ب - ان اية قاعدة من قواعد هذا القانون نطبق على كل شخص من أشخاصه ، اي ان المساواة هنا هي المساواة امام القانون وفي تطبيق القانون .

لقد حظي مبدأ المساواة بين الدول بأهمية لاتدانيها اهمية اي مبدأ آخر ، ولا نغالي اذا قلنا ان هذا المبدأ يشكل أهم الدعائم التي ارسى ميثاق الامم المتحدة اسسه عليها ، سواء في المؤتمرات الدولية التي سبقت اعلان الميثاق

(72) Lawrence, T.J., The Principels Of International Law, London, 7Th ed 1937, p 4 .

(73) Baker, P.J., The Doctrine Of Legal Equality, "B.y.I.L", 1923-1924, p. 2.

ام بما يتضمنه الميثاق فيما بعد من مواد نصت صراحة او اشارت ضمناً الى هذا المبدأ .

فلقد تقرر مبدأ المساواة بين الدول اولاً في تصريح موسكو في ١٩ تشرين الاول عام ١٩٤٣ ، حينما اشار في فقرته الرابعة الى اتجاه نية الاطراف المؤثرة الى انشاء هيئة دولية لصيانة السلام تقوم على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع الدول المحبة له .

ثم اعيد تأكيد هذا المبدأ في مقترحات «دمبارتن اوكس» في ٧ تشرين الاول عام ١٩٤٤ حينما امكن لهذا المؤتمر ان يخرج الى العالم لاول مرة مشروعاً مفصلاً للهيئة الدولية المزمع انشاؤها مؤكداً في الفقرة الاولى من المادة الاولى على مبدأ المساواة في السيادة بين الدول (٧٤) .

ثم تكرر ذلك في مؤتمر «سان فرنسيسكو» في ٢٥ نيسان ١٩٤٥ حينما اقر تفسيره لهذا المبدأ من خلال العناصر التي حددها وهي :

(١) ان الدول متساوية قانوناً .

(٢) ان كل دولة تتمتع بالحقوق اللصيقة بالسيادة الكاملة .

(٣) ان شخصية الدولة مصونة ، وكذلك سلامة اقليمها واستقلالها السياسي .

(٤) ان على الدول في ظل النظام الدولي ، ان تؤدي باخلاص واجباتها والتزاماتها الدولية (٧٥) .

---

(٧٤) الدكتور حسن الجلبي : مبادىء الامم المتحدة وخصائصها التنظيمية ، القاهرة ، معهد البحوث والدراسات العربية ، ١٩٧٠ ، ص١٥ .

(٧٥) الدكتور ، زكي هاشم : الامم المتحدة ، ط٢ ، القاهرة ، المطبعة العالمية ، ١٩٥١ ص١٧ .

كذلك فقد اشار الميثاق في غير موضع الى مبدأ المساواة بين الدول منها على سبيل المثال لا الحصر المادة (١) الفقرة (٢) حينما اعتبر انماء العلاقات الودية بين الامم ينبغي ان تقوم على اساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب .

ولعل التأكيدات المستمرة على مبدأ المساواة هي التي حملت «ريتشارد ايركسن» على القول : «ان ميثاق الامم المتحدة يجعل من مبدأ المساواة في السيادة قانوناً ملزماً لكل الموقعين عليه ، بل يتعداه الى غير الموقعين لانهم ملزمون ايضاً بهذا المبدأ نتيجة للعمل الدولي المقبول بواسطة العرف .

فالمعاهدة والعرف كلاهما يؤكدان كيف حصل مبدأ المساواة في السيادة على وضع المبدأ العام للقانون الدولي المعاصر» .

كما اكد الميثاق بعض النتائج المهمة المترتبة على المساواة وهي المساواة في عدد ممثلي الدول الاعضاء لدى المنظمة ، والمساواة في التصويت بان يكون لكل منها صوت واحد ، وتمتع هذه الاصوات بأهمية متساوية ، غير ان الميثاق لم يسلم من النقد في خروجه على مبدأ المساواة وخرقه له في العديد من المواد التي تضمنها سواء من حيث المساواة في التمثيل او التصويت ، وانا في طريقة التمثيل وكيفية التصويت ووزن الاصوات داخل مجلس الامن مثلاً واضحاً على ذلك ، وهو ماسنبحثه عند دراستنا لهذا المجلس . (٧٦)

غير ان الامم المتحدة دأبت على تعزيز مبدأ المساواة في السيادة بين الدول من خلال الاعلانات الصادرة عنها وبواسطة القرارات والتوصيات الصادرة

(76) Erickson, R.J., International Law And The Revolutionary States, Leiden, 1972, p. 54.

عن الجمعية العامة او الاجهزة الرئيسة او اللجان ، الهيئات الفرعية الاخرى ، ذلك كاعلان الامم المتحدة بصدد «حقوق الدول وواجباتها» الصادر في ٦ كانون الاول عام ١٩٤٩ الذي نص على ان «لكل دولة الحق في المساواة القانونية مع غيرها من الدول» (٧٧) .

وكذلك القرارات والتوصيات التي اتخذتها الجمعية بهذا الصدد كالقرار الصادر عام ١٩٦٠ بصدد «تعاون الدول الاعضاء» والقرار الصادر عام ١٩٦٠ بخصوص «الاعمال المقبلة في ميدان القانون الدولي وانمائه التدريجي» والقرار الصادر في العام نفسه والخاص باعلان «منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة» والقرار الصادر في عام ١٩٦٢ بصدد «النظر في مبادىء القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الامم المتحدة» . واعلان «عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول وحماية استقلالها وسيادتها» الصادر عام ١٩٦٥ (٧٨) .

والاعلان الخاص «بحقوق وواجبات الدول الاقتصادية» .

وعندما قررت الجمعية العامة انشاء لجنة خاصة تتولى البحث في موضوعات القانون الدولي التي تتعلق بمسائل «التعاون الدولي وعلاقات الصداقة» كان من بين الموضوعات الأربعة الرئيسة التي بحثتها الجمعية في اجتماعها الاول في المكسيك عام ١٩٦٤ هو مبدأ المساواة في السيادة بين الدول ، وان الموضوع

(77) – Art.5 of U.N.Draft Declaration on Rigths And Duties of states of 6, Dec. 1949.

(٧٨) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة للامم المتحدة ، القرارات ١٤٩٥ و ١٥١٠ و ١٥١٤ المجلد ١٥ والمجلد ١٦ «ج ع ٤٦٨٤» ص ص ١٨٥–١٨٩ ، والقرار ١٨٦٨ مجلد ١٧ ج ع/٥١٠٠» ص ١٩٢ ، والقرار ١٨١٥ مجلد ١٧ «ج ع ٥٢١٧» ص ص ١٨٦–١٨٨ .

الوحيد الذي حظي بموافقة الجميع هو هذا المبدأ ، وقد تبنت اللجنة الخاصة المكلفة بذلك ورقة تتضمن تفسيره على النحو التالي :

١- تتمتع جميع الدول بالمساواة في السيادة بوصفهم اشخاص القانون الدولي ولذا فهم متساوون في الحقوق والواجبات .

٢- المساواة في السيادة تتضمن العناصر التالية بوجه خاص :

أ- جميع الدول متساوية قضائياً

ب- تتمتع جميع الدول بالحقوق التي تنظمها السيادة التامة

ج- يترتب على كل دولة واجب احترام شخصية الدول الكبرى .

د- احترام السلامة الاقليمية والاستقلال السياسي للدول .

كما تبنت اللجنة نفسها في عام ١٩١٦ نصاً مماثلا بخصوص مبدأ المساواة في السيادة بين الدول .

ومن هنا يمكن القول ان الأمم المتحدة ابتداءاً من مؤتمراتها وتصريحاتها ولجانها التحضيرية مروراً بالمواد العديدة التي تضمنها الميثاق وانتهاءاً بقرارات الجمعية العامة واللجان التابعة لها عملت على تأكيد مبدأ المساواة في السيادة . كلما اقتضت الضرورة او دعت المناسبة لذلك .

وعليه فان هذا التأكيد والتكرار اعطى مبدأ المساواة في السيادة حكم المسلمات التي لا تستطيع اي من دول العالم الادعاء بخلافه او التنكر له .

ثانيا) مبدأ حسن النية في تنفيذ الالتزامات :

لكي يكفل اعضاء المنظمة لانفسهم جميعاً الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون بحسن نية بتنفيذ الالتزامات التي اخذوها على عاتقهم

بموجب هذا الميثاق . هكذا جاء نص الفقرة (٢) من المادة (٢) من الميثاق ، لكي يؤكد مبدأ هو من اهم المبادىء التي يقتضيها اي نظام قانوني داخلياً كان ام دولياً . ذلك لان اي نظام قانوني مهما اتصفت قواعده بالدقة ومهما اتسم جزاؤه بالحزم فانه يظل عرضة للانتهاك والتسلل من مكامن الضعف فيه مالم يقترن تطبيقه وتنفيذه بالنية الحسنة .

صحيح ان الجزاء حماية للقانون ، ولكن القوة الحقيقية للقانون — بوصفه نظاماً اجتماعياً — تكمن في ذاته ، اما الجزاء فيظل خلفية متبصرة وراء هذه القوة الكامنة التي توفر للقانون وجاهة تفرض احترامه رغباً لا رهباً .

ومن هنا كان انسجام القانون مع توقعات اشخاصه عاملا لا يقل تأثيراً عن الجزاء في تحقيق الفاعلية للقاعدة القانونية ، ويبدو ذلك الدور اكثر اهمية واشد وضوحاً بالنسبة للقانون الدولي باعتباره ينظم علاقات دولية لا تعرف سلطة مركزية ، وبذا فهي تتيح حرية واسعة للدول تؤثر — من حيث الواقع العملي — وعلى تطبيق القاعدة القانونية (٧٩) .

وعليه فان تنفيذ الالتزامات بحسن نية ربما يعوض عن ضعف عنصر الجزاء في القانون الدولي ، وبالمقابل فان غياب هذا المبدأ او انتفاءه من صعيد العلاقات الدولية ، فقد يؤدي إلى انهيار النظام القانوني برمته .

ولذا فان الميثاق لم يكتف بالحث على التمسك بهذا المبدأ والترغيب فيه لتحقيق المزايا والحقوق المترتبة على العضوية ، بل شدد العقوبة على من تثبت سوء نيته في التعامل مع المنظمة والاعضاء واعتبر التمادي في انتهاك مبادىء

(٧٩) الغنيمي : بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي ، مرجع سابق ، ص١٠٣ .

الميثاق دليل على عدم تنفيذ الالتزامات بحسن نية وبالتالي فهو يقع تحت طائلة عقوبة الفصل من المنظمة (٨٠) .

هذا ولا يتحقق التعامل بحسن نية بمجرد تنفيذ الالتزامات التي اخذها الاعضاء على عاتقهم وانما يتعداه إلى مجال ارحب ، وتبعاً لذلك فان من مقتضيات حسن النية مثلا : هو سلامة موقف الدولة العضو من تفسير مواد الميثاق وقرارات المنظمة وتوصياتها على نحو من الموضوعية والتجرد ، كما ان من مقتضيات تحقيق هذا المبدأ ايضاً هو ان لا يسيء صاحب الحق استخدام حقه والا يستخدمه على نحو تتجاوز فيه مضاره الاجتماعية المصالح المشروعة لصاحب الحق تجاوزاً لا مبرر له .

ولكن يبقى السؤال قائماً وهو من الذي يقرر سلامة موقف عضو من الاعضاء وموضوعيته في التفسير وحق التنفيذ ؟

ومن الذي يقرر بأن صاحب الحق هذا قد تعسف في استعماله ام لم يتعسف ؟ وفي تقديري فان هذا الأمر بمجموعه هو الاخر يحتاج إلى اعمال مبدأ حسن النية في مواجهة الاجابة على هذه الاسئلة .

ومهما يكن من أمر فلا سبيل إلى ذلك سوى اعطاء هذه السلطة إلى الهيئات ذات الاختصاص في المنظمة نفسها ، وبالتالي فستعود ثانية إلى الدوران في محيط السياسة الدولية وعندها يتراجع المعيار الموضوعي أمام المعيار الشخصي ، وفي هذه الحالة فان الدول لا تقيم علاقاتها الدولية تجاه غيرها بما يحمله موقف

---

(٨٠) انظر الدكتور ابراهيم احمد شلبي : التنظيم الدولي : دراسة في النظرية العامة والمنظمات الدولية بيروت ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، ١٩٨٤ ، ص ١٧٧ .
انظر ايضاً المادة (٦) من الميثاق ونصها : «اذا امعن عضو من اعضاء الامم المتحدة في انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العامة ان تفصله من الهيئة بناءاً على توصية مجلس الامن.

هذه الاخيرة من حسن نية ام سوء نية وانما يحسن تلك العلاقة وقوتها معها ام بسوئهما .

ثالثاً : مبدأ فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية :

الزمت الفقرة الثالثة من المادة الثانية اعضاء الامم المتحدة بحل منازعاتهم الدولية بالطرق السلمية بقولها «يفض اعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والامن والعدل الدولي عرضة للخطر» .

ويعد هذا المبدأ — في الواقع — مكملا للمبدأ الذي يليه وهو منع استخدام القوة او التهديد بها ، ذلك انه اذا ماحيل بين الدول وبين لجوئها إلىاستخدام القوة لحل مشكلاتها مع الغير ، فليس امامها سوى السعي إلى التماس حل هذه المشكلات بالطرق السلمية ، وفي ذلك ضمان لتحقيق السلم الدولي على ان ميثاق الامم المتحدة لم يكن رائداً في هذا الباب .

فلقد ظهر الاهتمام بتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية منذ وقت مبكر ، بل قبل ان يظهر عهد عصبة الامم إلى الوجود ، حيث تضمنت اتفاقيات لاهاي لسنة ١٨٩٩ وسنة ١٩٠٧ الدعوة إلى عدم الالتجاء إلى القوة الا في اضيق الحدود وفي الحالات التي يعد استخدامها مشروعاً . كما عملت على بناء نظام دولي من شأنه تطوير الوسائل السياسية لحل المنازعات وارساء تدابير تنظيمية لاستعمالها والافادة منها .

ومضى عهد العصبة إلى ابعد من ذلك بالزام الاول الاعضاء بان تخضع خلافاتها الخطيرة لوسائل التسوية السلمية وادواتها ، فارضاً عليها مدة محددة للامتناع خلالها عن الحرب وذلك اثناء السعي الجدي في ايجاد الحل السلمي ،

ومعطياً الصفة الرسمية لحق الاطراف الخارجية في التماس اتخاذ اجراءات جماعية للحيلولة دون تقويض السلام (٨١) .

كما حاول بروتوكول جنيف ـ الذي حظي بموافقة الجمعية العامة للعصبة عام ١٩٢٤ ـ سد الثغرات التي لابست صياغة العهد بهذا الخصوص بالنص على اعتبار الحرب عملا عدوانياً وتشكل جريمة دولية ، الا ان المشروع مني بالفشل بسبب عدم التصديق عليه .

كما جرت محاولة اخرى لاصلاح هذا النظام وذلك بموجب اتفاقية باريس المعقودة عام ١٩٢٨ وهي ما تسمى بـ «المعاهدة العامة لنبذ الحرب» او ميثاق «بريان ـ كيلوج» حيث نصت المادة العاشرة منه على «استنكار اللجوء للحرب لحل الخلافات الدولية ونبذها كاداة من ادوات تحقيق السياسة الوطنية في علاقاتها الواحدة بالاخرى ، وان تقصر جهودها في حل منازعاتها على الطرق السلمية» .

وفي هذا الاطار قامت محاولة اخرى في ظل العصبة وذلك بانشاء «النظام العام لتسوية المنازعات بالطرق السلمية» عام ١٩٢٨ ، وابرز ما قدمه هذا النظام على صعيد الاهتمام بالتسوية السلمية ، انه فصل طرق التسوية السلمية ومتى وكيف يلجأ إلى طريقة دون اخرى ، ومدى القوة الالزامية لكل طريقة ، وقد اجمل هذا النظام الطرق الواجبة الاتباع بالتوفيق والتحكيم والقضاء .

---

(٨١) انظر المادة (١٢) من عهد عصبة الامم ونصها : «أ ـ يوافق اعضاء العصبة على انه اذا نشأ اي نزاع من شأن استمراره ان يؤدي الى احتكاك دولي على ان يعرضوا الامر على التحكيم او التسوية القضائية او التحقيق بواسطة المجلس ، ويوافقون على عدم الالتجاء للحرب في اي حال من الاحوال قبل انقضاء ثلاثة اشهر على صدور قرار التحكيم او الحكم القضائي أو تقرير المجلس» .

واخيراً جاء ميثاق الامم المتحدة ليخصص الفصل السادس منه لحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، حيث فصل طرق الحل وكيفية اللجوء اليها ودور كل من مجلس الامن والجمعية العامة وسائر الاعضاء وغير الاعضاء في هذا الموضوع ،كما ميز بين المنازعات ذات الطبيعة القانونية ، والمنازعات ذات الطبيعة السياسية ، وجعل لكل منها جهة اختصاص معينة تنظر فيها ؛ وبصفة عامة يمكن القول ان هذا الفصل جاء على درجة عالية من الكفاءة النظامية .

وما يثار من ملاحظات تفصيلية على هذا المبدأ كما ورد ذكره في الفقرة (٣) من المادة (٢) كاغفاله التمييز بين ما يعد «نزاعاً دولياً او «شأناً داخلياً» والجهة المختصة في ذلك ، او تركه النص على تسوية «المواقف إلى جانب النص على تسوية «المنازعات» وغير ذلك ، فان الفصل السادس قد تداركه .

وهو ما سوف يكون محلا للدراسة المفصلة عند الكلام عن اختصاصات مجلس الامن .

على انه ينبغي التذكير ان الميثاق قد احسن صنعاً حينما جعل حل منازعات الاعضاء مقيداً بمقتضيات تحقيق السلم والامن والعدل الدولي ، بما لا يجعل اي منها عرضة للخطر (٨٢) ، وفي هذا اشارة واضحة إلى ان حرص الميثاق على التسوية السلمية لا يقل عن حرصه بان تكون هذه التسوية عادلة وان لاتكون على حساب سلم الآخرين وامنهم (٨٣) .

---

(٨٢) انظر العبارة الاخيرة من المادة (١) الفقرة (٣) ونصها. :
«يفض جميع الاعضاء ...... على وجه لايجعل السلم والامن والعدل الدولي عرضة للخطر».

(٨٣) سبق الكلام عن مقتضيات تحقيق السلم والامن الدوليين ولزوم السعي اليها وفق مبادئ العدل والقانون الدولي ، عند الكلام عن الهدف الاول من اهداف المنظمة وهو «تحقيق السلم والامن الدوليين» لذا نكتفي بالاحالة اليه .

رابعاً : مبدأ حظر استخدام القوة او التهديد بها :

نصت الفقرة الرابعة من المادة الثانية على هذا المبدأ بقولها : (يمتنع اعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة او استخدامها ضد سلامة الاراضي او الاستقلال السياسي لاية دولة او على وجه اخر لايتفق ومقاصد الامم المتحدة) .

ويعد هذا النص فيصلا للتفرقة بين القانون الدولي التقليدي والقانون الدولي الحديث بشأن مشروعية استخدام القوة في العلاقات الدولية .

ولئن كان عهد عصبة الامم والمعاهدات والتصريحات والبروتوكولات التي عقدت في ظلها قد نصت على الحد من حق الدول في استعمال القوة ، الا انها لم تتضمن تحريماً عاماً لها في جميع الحالات ،وحتى ميثاق (بريان كيلوج) الذي اعتبر خطوة مهمة في هذا السبيل حينما الزم الدول بالا تلجأ الى القوة باعتبارها وسيلة لتحقيق السياسات الوطنية ، فانه لم يحرم وسائل استخدام القوة او التهديد بها بشكل عام ، اذ لم يحرم — مثلا — اجراءات الانتقام العسكرية في وقت السلم ، ولم يحرم الحصار البحري السلمي ، او المظاهرات العسكرية التي يقصد بها التهديد باستخدام القوة .

من ثم فقد جاء النص الوارد في الميثاق على نحو من السعة والشمول بحيث يغطي كل اشكال استخدام القوة المسلحة ، وهو لاشك اضافة جديدة في هذا الميدان المهم .

غير ان التساؤل الذي يثار — عادة — بهذا الصدد هو حول تحديد مفهوم ونطاق مصطلح (القوة) التي حظر الميثاق استعمالها او التهديد بها ، وهل يعني

بها القوة المسلحة ؟ ام انها تشمل المفهوم الواسع لمصطلح (القوة) بما في ذلك الضغوط الاقتصادية والسياسية ؟

يرى (كلسن) ان تفسير المادة المذكورة ينبغي ان تشمل القوة بمعناها الواسع ، حيث تتعدى القوة المسلحة إلى جميع انواع الاعمال الانتقامية ويستدل على ذلك بالفصل السابع من الميثاق حيث تدرج في ذكره لوسائل الردع والقمع التي يمكن لمجلس الامن استخدامها في حالة وقوع العدوان ، وذلك ابتداءاً من المقاطعة الاقتصادية والدبلوماسية وانتهاء باستخدام القوة المسلحة (٨٤) .

بينما يذهب (فيردروس) إلى ان المقصود بالقوة هنا هي القوة المسلحة فحسب وهو ما يتضح من ديباجة الميثاق بنصها على (الا تستخدم القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة) ويرى ان الاجراءات التي يقوم بها مجلس الامن تتسم بطابع خاص يختلف تمام الاختلاف عن ممارسة القوة او عمليات الانتقام التي تقوم بها دولة ضد دولة اخرى .

ذلك ان اجراءات مجلس الامن هذه تعد من قبيل الجزاءات التي يوقعها جهاز دولي ، في حين ان عمليات الانتقام تعد من قبيل اجراءات الحماية الذاتية ،اي ان مايباح لجهاز دولي كمجلس الامن في هذه الحالة ليس ان يباح للدول ذاتها ، وبالتالي فيمكن تفسير المادة (٢) الفقرة (٤) على ضوء الفصل السابع من الميثاق .

كما يرى ان الفقرة الواردة في الديباجة انما تعزز وجهة النظر هذه بنصها على عدم جواز استخدام القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة لاعضاء الامم المتحدة .

(84) – Kelsen.H.,Principles Of International Law, London, 1952, p. 31.

ولو كان الامر خلاف ذلك لما رفض اقتراح البرازيل المقدم إلى مؤتمر سان فرنسيسكو والداعي إلى تحريم اجراءات الانتقام الاقتصادية (٨٥) .

غير ان هذا التفسير الذي يبدو مقنعاً لاول وهلة بالاستناد إلى نصوص من الميثاق قد لا يبدو كذلك في ادراك النتيجة النهائية لممارسة القوة بمعناها الشامل، وهو ما يمكن استلهامه من روح الميثاق نفسه .

فالمقصود بممارسة القوة بمعناها الواسع هو محاولة اخضاع الخصم لارادة خصمه متى كانت تلك القوة فعالة بالقدر المطلوب لتحقيق هذا الهدف سواء أكانت تلك القوة مسلحة ام هي نوع من الاكراه السياسي والاقتصادي الذي قد يكون من الخطورة بحيث يهدد السلامة الاقليمية او الاستقلال السياسي لاية دولة اخرى(٨٦).

وهو مالا يتفق وروح الميثاق الذي ينشد اقامة مجتمع دولي يقوم التعامل فيه على اساس ارادي ، وتنظم فيه العلاقات على اساس ودي .

وعليه فان ما نميل اليه هو ان تحريم استخدام القوة الوارد في الميثاق هو تحريم لها بالمعنى الواسع والشامل ، خاصة وانه — اي الميثاق — لم يحظر استخدام القوة الفعلي فحسب بل حظر حتى مجرد التهديد بها .

واذا قيل ان هذا التفسير سيؤدي إلى نوع من الاسفاف مما قد يغرق المبدأ في متاهة من اللاتحديد ويجعل الاحتجاج به في حالات كثيرة مجافيا للموضوعية ومجافيا للغرض الذي وضع من اجله .

(58) Verdross. A.V., Idees Directices De L'organisation Des U.N."R.C. A.D.I" 1953, II, p. 13

ذكره الدكتور عبدالعزيز محمد سرحان : الاصول العامة للمنظمات الدولية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٨ ، ص ص ٤٠٧-٤٠٨ .

(٨٦) يرى البعض ان ممارسة الاكراه الاقتصادي والسياسي وان كان عملا غير مشروع الا انه لا يمكن ادراجه تحت مفهوم (استخدام القوة) وهو وان كان يقيد حرية الدولة ، الا انه ليس له تأثير مباشر على سلامتها الاقليمية وامنها الوطني واستقلالها السياسي ، وعليه فهو لايشكل جريمة دولية ، وان كان يلحق ضرراً بالدولة التي يمارس هذا النوع من القوة ازاءها.

وهذا ايضاً مما يمكن الرد عليه ، وذلك ان تحديد استخدام القوة سواء اكانت مسلحة او غير مسلحة انما يعود اولا واخيراً إلى السلطة التقديرية لمجلس الامن فهو يقررها تبعاً للظروف المحيطة بكل حالة على حدة ، وليس لتقدير اي عضو من الاعضاء، وبالتالي فانه لاخشية من اللاتحديد او اللاموضوعية الا بقدر ما تفرضه المواقف السياسية .

هذا ما تؤكده المادة (٣٩) من الميثاق ، حيث اعطت لمجلس الامن سلطة تقرير ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم او اخلال به او كان ما وقع عملا من اعمال العدوان ، والمجلس حر في تقديره ، بل قد يرى المجلس ضرورة اتخاذ اجراءات معينة حتى ولو لم تحدث مخالفة بالنسبة لاحكام المادة (٢) الفقرة (٤) كما لو رأى المجلس في (موقف) معين تهديد للسلم (٨٧) .

هذا ولكي يكتمل فهم موقف الميثاق من استخدام القوة المسلحة بصفة عامة ، يمكن القول انه اباح انواعاً معينة منها وهي :

١ — السماح للدول الاعضاء في الامم المتحدة ممارسة اي عمل — بضمنه استخدام القوة المسلحة — ازاء اية دولة كانت اثناء الحرب العالمية الثانية معادية لاحدى الدول الموقعة على الميثاق ، اذا كان هذا العمل قد اتخذ او رخص به نتيجة لتلك الحرب (٨٨) .

وهذا الاستثناء هو في تقديري معالجة لفترة انتقالية ، ولم يعد له ما يبرره

---

(٨٧) الدكتورة عائشة راتب / التنظيم الدولي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ١٩٧٠ ، جـ١ ، ص٨٢ .

(٨٨) انظر المادة (١٠٧) من الميثاق ونصها : (ليس في هذا مايبطل او يمنع اي عمل ازاء دولة كانت اثناء الحرب العالمية الثانية معادية لاحدى الدول الموقعة على هذا الميثاق اذا كان هذا العمل قد اتخذ او رخص به نتيجة لتلك الحرب من قبل الحكومات المسؤولة عن القيام بهذا العمل .

الان ، خاصة بعد ان زال شبح التهديد بالحرب الذي كانت تمارسه الدول التي اججت نار الحرب العالمية الثانية .

٢ ـ اباحة حق الدفاع الشرعي عن النفس على نحو فردي او جماعي ؛ وهو حق طبيعي اعترفت به صراحة المادة (٥١) وليس في الميثاق مايسلب هذا الحق او ينتقص منه في مواجهة العدوان المسلح ، سواء من قبل الدولة المعتدى عليها بمفردها ام بتعاون غيرها من الدول الحليفة لها .

غير ان هذه الاباحة مقيدة بشرطين ، اولهما ان يكون الاعتداء مسلحاً وثانيهما ان يستخدم هذا الحق بالقدر الذي يدفع العدوان ريثما يتخذ مجلس الامن التدابير اللازمة لحفظ السلم والامن الدوليين في مثل هذه الحالة(٨٩).

٣ ـ هناك استخدام مشروع آخر للقوة المسلحة ، وهو في حالة استخدامها استجابة لمقتضيات الامن الجماعي التي تفرضها الأمم المتحدة ذاتها ، فهي بهذا المعنى عمل بوليسي من اعمال الردع او القمع التي يتخذها مجلس الامن.

او بمعنى آخر هي اداة لتنفيذ ارادة المجتمع الدولي ممثلاً في الامم المتحدة بوصفها (سلطة دولية عامة) غرضها حفظ النظام العام وليس تحقيق مقصد من مقاصد السياسات الوطنية او هدف محلي ضيق .

هذا النوع من الاستخدام ليس عملاً مشروعاً فحسب بل هو عمل ملزم للدول الاعضاء ينبغي ان تستجيب له بمديد المساعدة للمنظمة بهذا الشأن وهو

---

(٨٩) انظر المادة (٥١) من الميثاق ونصها : (ليس في هذا الميثاق مايضعف او ينتقص الحق الطبيعي للدول ، فرادى او جماعات في الدفاع عن أنفسهم اذا اعتدت قوة مسلحة على احد اعضاء (الامم المتحدة) وذلك الى ان يتخذ التدابير اللازمة لحفظ السلم والامن الدوليين ، والتدابير التي اتخذها الاعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فوراً ، ولا تؤثر تلك التدابير باي حال فيها للمجلس – بمقتضى سلطته ومسؤولياته المستمدة من احكام هذا الميثاق – من حق في ان يتخذ في اي وقت مايرى ضرورة لاتخاذه من الاعمال لحفظ السلم والامن الدوليين او اعادتهما الى نصابهما) .

ماأوجبته المادة (٤٣) من الميثاق ، بالاضافة الى انه اعمال لمبدأ تقديم العون الى المنظمة وحجبه عن الدول التي يتخذ مجلس الامن حيالها اجراءآت منعية أو قمعية ، وهو ماسنبحثه حالاً .

خامساً : مبدأ تقديم العون الى المنظمة وتعضيد مواقفها :

نصت على هذا المبدأ الفقرة الخامسة من المادة الثانية بقولها : (يقدم جميع الاعضاء مافي وسعهم من عون الى (الامم المتحدة) في اي عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة اية دولة تتخذ الامم المتحدة ازاءها عملاً من اعمال المنع او القمع) .

والنص على هذا المبدأ هو تأكيد لمطلب بديهي من مطالب التنظيم الدولي اذ ان اي تنظيم دولي هو في جوهره ظاهرة اتحادية تقوم على اساس التعاون المشترك بين اعضاء ذلك التنظيم ، ولاتشذ الامم المتحدة عن هذا المطلب .

ولعل النص عليه لايراد به تكرار البديهيات بقدر ماهو تذكير اعضاء المنظمة بالمسؤولية الشخصية لكل منهم ازاء المنظمة وذلك بالالتزام باسداء العون لها من جهة وحجبه عمن تعاقبه المنظمة من جهة اخرى.

واذا فما يترتب على هذا المبدأ هو نوعين من الالتزامات :

١ – التزام ايجابي : ويقصد به معاونة الامم المتحدة في اي عمل تتخذه وفق الميثاق ، وفي ذلك اشارة الى الاجراءآت التي يقوم بها مجلس الامن في حالة تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان .

وقد اكد على هذا المبدأ في المادة (٤٩) من الميثاق (٩٠) . كما حددت

(٩٠) انظر المادة (٤٩) من الميثاق ونصها : (يتضافر اعضاء الامم المتحدة على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التي قررها مجلس الأمن).

المادة (٤٣) منه مفهوم هذه المعاونة ونطاقها وكيفيتها حينما الزمت الدول الاعضاء بان يضعوا تحت تصرف مجلس الامن بناء على طلبه وطبقاً لاتفاق او اتفاقات خاصة مايلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والامن الدوليين ومن ذلك حق المرور .

٢ ـ التزام سلبي : ويعني الامتناع عن مساعدة الدول التي قارفت عملاً من اعمال العدوان او ارتكبت فعلاً مخلاً بالسلم والامن الدوليين واصبحت محلاً لتوقيع عقوبة المنع او القمع من قبل الامم المتحدة ، وهو امر ينطوي على تعضيد موقف الامم المتحدة من ذلك العضو ، وبخلافه فان اي اجراء تتخذه الهيئة يصبح عديم الجدوى ، ويجعل المنظمة في واد والاعضاء او بعضهم في واد آخر ، وتنتفي معها اهم خصائص التنظيم الدولي الا وهي التعاون المشترك في تحقيق الأهداف التي من اجلها إنشيء هذا التنظيم .

سادساً : مبدأ الزام الدول غير الاعضاء بالعمل وفقاً لمباديء الامم المتحدة:

تنص الفقرة السادسة من المادة الثانية من الميثاق على ان (تعمل الهيئة على ان تسير الدول غير الاعضاء فيها على هذه المباديء بقدر ماتقتضيه ضرورة حفظ السلم والامن الدوليين) .

والملاحظ على هذا المبدأ انه يقرر قاعدة تعد خروجاً على قاعدة راسخة من قواعد المنظمات الدولية ، الا وهي قاعدة نسبية اثار المعاهدات الدولية ، ومقتضاها ان احكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية لاتسري الا على اطرافها .

اذ الأصل ان لايتعدى اختصاص المنظمة محيط الاطراف المتعاهدة وهي الدول المشاركة في الاتفاق المنشيء للمنظمة وتلك التي انظمت اليها فيما بعد اما غيرها من الدول فلا يترتب عليها اي التزام باحكام ذلك الاتفاق خاصة

وانها لم تساهم في وضعه كما لم توافق على الانضمام الى المنظمة لاحقاً وبالتالي فلا اختصاص للمنظمة يمكن ان تمارسه على دول ليست اعضاء فيها.

وعليه فان ايراد الميثاق لهذا المبدأ يعد خروجاً عما هو مقرر ومألوف من القول بنسبية آثار المعاهدات والاتفاقيات الدولية .

وهو مايجعل البعض يرى ان التزامات المادة الثانية لاتتمتع باية قوة قانونية ملزمة في مواجهة الدول غير الاعضاء ، تطبيقاً لمبدأ عدم الزام الغير بالاتفاقيات الدولية التي لم تساهم في عقدها واعمالاً لمبدأ السيادة الذي يبقي للدول حرية التصرف في المسائل التي لم تقيد حريتها فيها باي قيد ارادي ، ونصوص الميثاق هي قواعد دولية خاصة ولن يكون لها الصفة الالزامية الدولية العامة الا اذا اصبحت الامم المتحدة فعلاً منظمة عالمية (٩١) .

غير ان اتجاه الميثاق هذا يعد بداية لقانون دولي جديد يتخطى التمسك بالمفاهيم المتزمتة للسيادة ايثاراً لمصلحة المجتمع الدولي وتغليباً لارادته المشتركة، خاصة وان ميثاق الامم المتحدة قد اصبح اليوم قانوناً للجماعة الدولية باسرها لا لمن وافق على احكامه من الدول فحسب .

فالميثاق على حد تعبير (كلسن) اصبح يمثل اتجاهاً يجعل منه قانوناً للجماعة الدولية بصفة عامة ، وليس قانوناً للامم المتحدة فحسب ، او بعبارة اخرى يعد الميثاق قانوناً دولياً عالمياً وليس قانوناً دولياً خاصاً بفئة معينة (٩٢).

---

(٩١) انظر الدكتورة عائشة راتب ، مرجع سابق ، ص٨٧ .

(٩٢) انظر الدكتور محمد سامي عبدالحميد ، مرجع سابق ، ص ٢٠٥ .

هذا ويذكر الاستاذ سامي عبدالحميد ان عدداً من الكتاب قد شايع هذا الاتجاه منهم (لورد مكنهير) و (شارل دوفيشر) و (بول ريتر) وهم يرون انه اذا ماقامت مجموعة من الدول تمثل الجماعة الدولية تمثيلا صادقاً بعقد اتفاق دولي يتعلق بمصلحة دولية عامة ، يتعين اعتبار هذا الاتفاق ملزماً لكافة دول العالم المعنية خروجاً على القاعدة العامة في نسبية آثار المعاهدات .

المصدر نفسه ، الصفحة نفسها (الهامش) .

وعليه فقد انتهى اصحاب هذا الرأي الى القول بوجوب التزام الدول غير الاعضاء في الامم المتحدة بكافة الالتزامات الاساسية المترتبة على ثبوت وصف العضوية ماعدا المساهمة في ميزانية المنظمة والاشتراك في نفقاتها المالية وان لم يكن لها —كقاعدة عامة— ماللاعضاء من حقوق ، اللهم الا ماأعترف لها به الميثاق صراحة وبصفة استثنائية في المواد (٣٢ و٣٥ ف٢ و٥٠ و٩٣ ف٢) (٩٣) .

ولعل الفقرة الاخيرة من هذا المبدأ وهي تحدد التزام غير الاعضاء بمبادىء الامم المتحدة (...بقدر ماتقتضيه ضرورة حفظ السلم والامن الدوليين) تجعلنا نعتقد ان الغاية النهائية من النص على هذا المبدأ هو ان الميثاق ينظر الى مسألة السلم والامن بوصفها حالة لايمكن ان تقبل التجزئة وهي لاتخص اعضاء الامم المتحدة فحسب بل تشمل العالم بأسره ، وان خرق حالة السلم او تعكير صفو العلاقات الودية حتى وان كان قد صدر عن دولة ليست عضواً في المنظمة الدولية ، فان الدول الاعضاء قد تكون عرضة للانكواء بنارها .

ولنا مثل واضح فيما قامت به اليابان والمانيا من خرقهما لحالة الامن ومقارفتهما لاعمال العدوان واخلالهما بالعلاقات الودية تجاه بعض الدول الاخرى قبل الحرب العالمية الثانية واثنائها ، وهما دولتان ليستا عضوين في عصبة الامم .

ثم ان المجتمع الدولي القائم اليوم بتشابك مصالحه وتداخلها اصبح من العسير معه فصل تلك المصالح واستقلالها كلياً ، ولذافلا يمكن الحديث عن مشكلة دولية او نزاع لاتجد له امتدادات خارج اطراف النزاع الاساسية . ولعل هذا التصور الجديد عن واقع المجتمع الدولي هو الذي حدى بواضعي

---

(٩٣) المصدر نفسه ، ص ٢٠٦ .

الميثاق الى شمول غير الاعضاء بجملة من النصوص اضافة لهذا المبدأ ، منها ان الميثاق سمح للدول غير الاعضاء بأن يشاركوا في المناقشات التي تعرض على مجلس الامن (٩٤) .

واجاز لها ان تنبه المجلس او الجمعية العامة الى اي نزاع ستكون طرفاً فيه اذا هي قبلت مقدماً بالحل السلمي المنصوص عليه في الميثاق (٩٥) .

كما اباح لها ان تتذاكر مع مجلس الامن بخصوص حل المشكلات الاقتصادية التي تواجهها نتيجة لاتخاذ المجلس تدابير المنع او القمع ازاء دولة معينة (٩٦) .

كما اجاز لها الانضمام الى النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية وفق شروط تحددها الجمعية لكل حالة على حدة وبناءاً على توصية من المجلس(٩٧).

ويرى الاستاذ محمد سامي عبد الحميد ان هذه النصوص لاتترتب على عاتق الدول غير الاعضاء اي التزام قانوني ،بل تتيح لهم فرصة الافادة من

---

(٩٤) انظر المادة (٣٢) من الميثاق ونصها : (... واية دولة ليست عضواً في الامم المتحدة اذا كان ايهما طرفا في نزاع معروض على مجلس الامن لبحثه يدعى الى الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون ان يكون له حق في التصويت ،ويضع مجلس الامن الشروط التي يراها عادلة لاشتراك الدولة التي ليست من اعضاء الامم المتحدة) .

(٩٥) انظر المادة (٣٢) الفقرة (٢) ونصها :(... لكل دولة ليست عضواً في الا مم المتحدة ان تنبه مجلس الامن او الجمعية العامة الى اي نزاع تكون طرفاً فيه اذا كانت تقبل مقدماً في خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في هذا الميثاق) .

(٩٦) انظر المادة (٥٠) ونصها :(اذا اتخذ مجلس الامن ضد اية دولة تدابير منع او قمع فان لكل دولة سواء اكانت من اعضاء الامم المتحدة ام لم تكن ،تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير الحق في ان تتذاكر مع مجلس الامن بصدد حل هذه المشاكل).

(٩٧) انظر المادة (٩٣) الفقرة (٢) ونصها :(يجوز لدولة ليست من الامم المتحدة ان تنضم الى النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناءاً على توصية مجلس الامن) .

بعض اجهزة المنظمة في حالات خاصة ووفقاً لاوضاع معينة ومن ثم يتصور اعتبارها بمثابة اشتراط لمصلحة الغير .

لكن رغم وجاهة هذا المنطق ، الا ان التدقيق في هذه النصوص ربما يحملنا على خلاف هذه النتيجة، فلو اخذنا مثلاً الفقرة الثانية من المادة الخامسة والثلاثين فيما يتعلق بتنبيه مجلس الامن او الجمعية الى نزاع تكون تلك الدولة طرفاً فيه لوجدناها ترتب التزاماً مقابل اتاحتها هذه الفرصة وهي ان تقبل مقدماً في خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في الميثاق.

والشيء نفسه يصح على المادة الثالثة والتسعين اذ مقابل جواز انضمام الدولة التي ليست عضواً في الامم المتحدة الى النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية هو قبولها بالتزامات معينة وهي الشروط التي تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناءاً على توصية المجلس .

هذا بالاضافة الى الشروط المالية الاخرى التي يفرضها النظام الاساسي عندما تتقاضى مثل هذه الدولة امام المحكمة (٩٨) .

ولقد اثيرت مسألة التزام الدول غير الاعضاء بمباديء الامم المتحدة في عدد من القضايا نوقشت في مجلس الامن والجمعية العامة .

كما قال القضاء الدولي فيها كلمته في اكثر من قضية ، فقد ذهبت محكمة العدل الدولية في القضية المعروفة بـ (التعويض عن الاضرار المتكبدة جراء الخدمة في الامم المتحدة) عام ١٩٤٩ ،وانتهت الى ان من صلاحية

(٩٨) انظر المادة (٣٥) الفقرة (٣) من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية ونصها : (عندما تكون دولة من غير اعضاء الامم المتحدة طرفاً في دعوى تحدد المحكمة مقدار مايجب ان تتحمله هذه الدولة من نفقات المحكمة...) .

الامم المتحدة مطالبة دولة غير عضو فيها بالتعويض ، كما اثير هذا الموضوع ايضاً امام المحكمة بشأن قضية ناميبيا عام ١٩٧١ وكان رأي المحكمة ان قرارات مجلس الامن تسري على الدول غير الاعضاء في المنظمة كسريانها على الدول الاعضاء فيها (٩٩) .

ومهما يكن من امر فلا مراء في ان الامم المتحدة اصبحت منظمة عالمية بكل معنى الكلمة ولم يعد من الدول مايذكر خارج نطاق العضوية فيها واصبح ميثاقها قانوناً دولياً للمجتمع الدولي بأسره حكماً وواقعاً .

وحتى لو فرضنا ان هناك بعض الاقاليم او الدول ممن لاتتمتع بعضوية هذه المنظمة – لسبب او لآخر – وبالتالي فهي لاتلتزم بميثاقها بوصفه معاهدة دولية ، الا انها تلتزم به لكونه معاهدة من نوع خاص كما تلتزم به باعتباره يشكل قمة الهرم القانوني الدولي ، وبذا فان قواعده تعد من قواعد النظام العام (قواعد امرة) Jus Cogens ولذا فلا يجوز العمل بنقيضها او الاتفاق على مايخالفها .

سابعاً : مبدأ عدم تدخل المنظمة في الشؤون التي تتعلق بصميم السلطان الداخلي للدول :

لامراء في أن ميثاق الامم المتحدة قد منح الهيئة اختصاصات واسعة بحيث شملت تنظيم مختلف جوانب العلاقات الدولية ، وهو امر اضفى على المنظمة صفة الاختصاص الشامل الى جانب عالمية النطاق .

غير ان طبيعة الامم المتحدة القانونية بوصفها منظمة للتعاون الاختياري

---

(٩٩) انظر بول ريتر ، مرجع سابق ، ص٢٨٤ .

المشترك ، وانها ليست حكومة عالمية ، جعل هذا الاختصاص مقيداً بتنظيم الشؤون الدولية ودون التدخل في حكم المسائل الداخلية للدول .

من ثم فقد جاءت الفقرة السابعة من المادة الثانية كي تحدد نطاق هذا الاختصاص بقولها (ليس في هذا الميثاق مايسوغ للامم المتحدة ان تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضي الاعضاء ان يعرضوا مثل هذه المسائل لان تحل بحكم هذا الميثاق على ان هذا المبدأ لايخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع) .

ولقد سبق لعهد عصبة الأمم ان عالج هذا الموضوع بنصه على انه (اذا ادعى احد اطراف النزاع وثبت للمجلس ان النزاع يتعلق بمسألة تدخل وفقاً للقانون الدولي في الاختصاص الداخلي البحت لاحد طرفي النزاع فليس للمجلس ان يقدم اية توصيات بشأن تسوية ذلك النزاع (١٠٠) .

وبالرغم مما يتمتع به هذا المبدأ من اهمية لكونه يضع حداً — او هكذا يجب — بين مايعد من الاختصاص الدولي والاختصاص الداخلي الا انه يتسم بكثير من الغموض والابهام واللا تحديد،ولذا نجده قد أثار ولا يزال يثير كثيراً من الجدل حول تحديد مفهومه ونطاقه ومداه وأسس استخدامه وكيفية اعماله وحالات تطبيقه ، سواء كان ذلك على مستوى الفقه ام على مستوى العمل الدولي .

ومما زاد الامر تعقيداً ان الميثاق جاء خالياً من تحديد المسائل التي تقع ضمن السلطان الداخلي للدولة .

ودون الولوج في تفاصيل الآراء الفقهية المختلفة في هذا الصدد تميل الى

---

(١٠٠) انظر م١٥ ف٢ من عهد عصبة الامم .

تبني الرأي القائل ان الاختصاص الداخلي للدولة هو مجموعة الامور التــي تستطيع الدولة التصرف بصددها بحرية كاملة دون ان يحد من قدرتها الكاملة على التصرف التزام دولي عرفي او اتفاقي ،فاذا وجد على عاتق الدولة التزام عرفي او اتفاقي تجاه دولة اخرى بصدد موضوع معين استحال عليها القول بدخول هذا الموضوع في صميم اختصاصها الداخلي ، واذا تحررت ذمتها من قبل هذا الالتزام كنا بصدد امر داخل في نطاق اختصاصها الداخلي .

ويلاحظ ان فكرة الاختصاص الداخلي بهذا المفهوم فكرة نسبية المدى يختلف نطاقها باختلاف الدول فكلما تعددت التزامات الدولة في المجال الدولي ضاق مجال اختصاصها الداخلي ، وكلما قلت التزاماتها تجاه غيرها من الدول اتسع مجال هذا الاختصاص .

واياً كان وجه الصواب فيما يتعلق بتحديد المفهوم القانوني الدقيق لفكرة الاختصاص الداخلي ؛ فليس لهذا البحث من اهمية عملية كبيرة ، اذ جرى العمل في الامم المتحدة منذ انشائها على تفسير فكرة الاختصاص الداخلي تفسيراً سياسياً بحتاً تتحكم فيه المصالح والمناورات وظروف كل حالة بالذات ، الامر الذي يجعل من العبث التوسع في بحث فقهي معقد لا جدوى ورائه .

غير أنه من الجدير بالملاحظة ان الامم المتحدة قد دأبت منذ تأسيسها على تفسير هذه الفكرة تفسيراً ضيقاً وحصرها في اضيق الحدود وبالتالي التعرض لكثير من المسائل التي قد يدفع امامها بدخولها في الاختصاص الداخلي لهذه الدولة او تلك .

وبالرغم مما كان يلقاه هذا الاتجاه من تأييد نحو التوسع في فهم نطاق اختصاص المنظمة على حساب الاختصاص الداخلي للدول الاعضاء من اعتراض من جانب بعض الدول المعنية فقد اصرت الامم المتحدة على هذا المسلك حتى

اصبح تقليداً مستقراً داخل اطارها ، هذا ان لم يرق إلى درجة العرف في صدد بعض المسائل بالذات (المسائل المتعلقة بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي).

هذا ومن اهم المشاكل النظرية والعملية في ان واحد التي يثيرها تطبيق نص الفقرة السابعة من المادة الثانية السابق الاشارة اليها مشكلة تحديد الجهة المختصة بالفصل فيما قد يثور بين احد اجهزة المنظمة والدولة المعنية من خلاف حول مدى دخول المسألة موضوع البحث في صميم الاختصاص الداخلي لهذه الدولة .

ويذهب الكتاب في هذا المجال مذاهب شتى فيرى البعض ان الفصل في هذه المسألة هو الدولة المعنية ذاتها وانه من غير الجائز للمنظمة التعرض لآية مسألة ترى الدولة المعنية دخولها في جوهر اختصاصها الداخلي .

ويرى اخرون ومنهم (جورج سيل) ان احتجاج الدولة المعنية بدخول موضوع البحث في جوهر اختصاصها الداخلي ان هو الا دفع لجهاز المنظمة المختص ان يقبله او يطرحه وفقاً لما يراه حقاً وعدلا ، ويستحسن الاستاذ جورج سيل ان يطلب الجهاز المختص في هذه الحالة الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية .

وقريب من هذا الرأي ما انتهى اليه مجمع القانون الدولي في قراره الصادر في ٢٩ نيسان ١٩٥٤ .

وعلى اية حال يلاحظ ان الامم المتحدة قد تعرضت لبحث العديد من المسائل رغم احتجاج الدول المعنية بدخولها في صميم اختصاصها الداخلي الامر الذي يمكننا معه القول بأن المنظمة قد جرت على منح نفسها الحق في الفصل في مثل هذا الموضوع .

المبحث الرابع

الاجهزة الرئيسة للامم المتحدة

جرياً مع الاتجاه العام في بناء الهيكل الداخلي للمنظمات الدولية ، الذي يقوم على مبدأ تعدد الاجهزة مراعاة لاعتبارات التخصص والاسهام المختلف للدول الاعضاء في سياسات المنظمة ونشاطاتها، فإن الامم المتحدة هي الاخرى عمدت إلى تصنيف فروعها واجهزتها إلى اجهزة رئيسة واخرى فرعية .

وقد حدد الميثاق النوع الاول – على سبيل الحصر – بحيث لا يجوز للامم المتحدة احداث او اضافة اجهزة رئيسة اخرى، كما لا يجوز اسقاط او الغاء اي منها طالما ظل الميثاق قائماً دون تعديل .

وتلك الاجهزة هي : الجمعية العامة ومجلس الامن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية ومحكمة العدل الدولية ، والامانة العامة (١) .

كما اباح الميثاق للمنظمة ان تنشيء اجهزة فرعية حيثما اقتضت الضرورة لغرض ممارسة المنظمة لوظائفها واختصاصاتها ، وترك امر استحداثها خاضعاً للسلطة التقديرية للجهاز الرئيسي المنشيء لها وفق ضوابط معينة .

وسنتناول الأجهزة الرئيسة تباعاً .

اولاً - الجمعية العامة

تشكيلها ودورات انعقادها واجراءات العمل فيها :

تتمتع الجمعية العامة باهمية خاصة بين اجهزة الامم المتحدة الرئيسة ، فهي الجهاز الوحيد الذي تمثل فيه الدول الاعضاء جميعاً (٢) .

(١) انظر الفقرة (١) من المادة (٧) من الميثاق .
(٢) انظر الفقرة (١) من المادة (٩) من الميثاق .

ولذا فقد اضحت تضم اكبر تجمع دولي منظم لا سيما بعد ان تزايد عدد اعضاء الامم المتحدة ليشمل دول العالم جميعها تقريباً (٣) .

وقد حدد الميثاق عدد مندوبي الدولة العضو بخمسة مندوبين كحد اعلى (٤). وان كان لها الحق في تضمين وفدها ما تشاء من الخبراء والفنيين والمساعدين (٥) . وتقضي لائحة اجراءات العمل في الجمعية بوجوب تزويد الامين العام باوراق اعتماد ممثلي كل دولة واسماء اعضاء وفدها حيث تتولى اللجنة الخاصة بفحص اوراق الاعتماد والتحقق من سلامة تمثيلهم لدولهم ، وهي لا تكون كذلك الا اذا كانت ممضاة من رؤساء دولهم او حكوماتهم او وزراء خارجية بلادهم .

وللجمعية العامة نوعان من دورات الانعقاد . عادية و طارئة «استثنائية» والاولى سنوية تعقد اعتباراً من يوم الثلاثاء الثالث من شهر ايلول من كل عام، والثانية لا تتقيد بتاريخ معين وانما تعقد حين تدعو الحاجة الى ذلك وبدعوة من الامين العام بناءاً على توصية من مجلس الامن او من اغلبية الدول الاعضاء(٦) وقد تعقد الجمعية العامة دوراتها الطارئة في بحر اربع وعشرين ساعة من تاريخ وصول طلب عقد تلك الدورة ، وذلك استناداً إلى قرار « الاتحاد من اجل السلام» .

والجمعية العامة هي التي تضع لائحة اجراءاتها ،وتنتخب رئيساً لها في بداية كل دورة (٧)، على ان لا يكون من بين ممثلي الدول الخمس ذات

---

(٣) بلغ عدد اعضاء الامم المتحدة في دورة الجمعية العامة المعقودة في ايلول١٩٨٧(١٥٩)عضواً

(٤) انظر الفقرة (٢) من المادة (٩) من الميثاق .

(٥) انظر المادة (٢٥) من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٦) انظر المادة (٢٠) من الميثاق .

(٧) انظر المادة (٢١) من الميثاق .

المقاعد الدائمة في مجلس الامن، وان يراعى في اختياره التعاقب الجغرافي العادل من مختلف المناطق بحيث تكون الرئاسة متداولة بين ممثلي احدى الدول الاعضاء من افريقيا واسيا وامريكا اللاتينية واوربا الغربية واوربا الشرقية ، كما يتم اختيار الواحد والعشرين نائباً للرئيس على النحو التالي :

ستة ممثلين من الدول الافريقية وخمسة ممثلين من الدول الاسيوية وممثل واحد عن دول اوربا الشرقية ، وممثلين اثنين عن دول امريكا اللاتينية وممثلين اثنين عن دول اوربا الغربية وخمسة ممثلين عن الدول الخمس ذات العضوية الدائمة في مجلس الامن (٨) .

وفي كل دورة اعتيادية كانت ام طارئة تبدأ الجمعية اولا بالنظر في جدول اعمالها ، وعادة ما تكون الدورات الطارئة مكرسة لبحث موضوع معين ، ولذ فإن جدول الاعمال يكون مخصصاً لذلك الموضوع .

ويقوم الامين العام باخطار الدول الاعضاء بموعد عقد الدورة الطارئة قبل الشروع باعمالها باسبوعين على الاقل ، وذلك فيما اذا كان اقتراح عقدها قد تم من قبل اغلبية اعضاء الجمعية ، وفي حالة عقد الدورة الطارئة استناداً

---

(٨) انظر قرار الجمعية العامة للامم المتحدة رقم(١٣٨/٣٣)الصادر عام ١٩٧٨ ونصه ((قررت الجمعية العامة : ١- ان يراعى في اختيار رئيسها تحقيق نوع من التعاقب الجغرافي العادل في شغل هذا المركز بين مختلف المناطق التي سنذكرها في رقم ٤ لا حقاً.٢ - يتم اختيار الواحد والعشرين نائباً للرئيس كما يلي : ٦ ممثلين عن الدول الافريقية ، ٥ ممثلين عن الدول الآسيوية ، ممثل واحد عن دول اوربا الشرقية؛ ٢ ممثلين عن دول امريكا اللاتينية ٢ ممثلين عن دول اوربا الغربية و٥ ممثلين عن الدول الخمس الدائمة في مجلس الامن . ٣- يترتب على انتخاب رئيس الجمعية العامة انقاص عدد نواب الرئيس المقرر للمنطقة التي انتخب منها الرئيس.٤-الرؤساء السبع للجان الرئيسة يتم انتخابهم وفقاً للمعيار الآتي ممثلين عن دول افريقيا وممثل عن الدول الآسيوية وممثل عن دول امريكا اللاتينية وممثل عن دول اوربا الغربية وممثل عن دول اوربا الشرقية ،مع التناوب في رئا ة اللجان الباقية بين الدول الآسيوية ودول امريكا اللاتينية .

إلى قرار الأتحاد من اجل السلام فإن الامين العام يخطر الدول الاعضاء قبل موعد الافتتاح باثنتي عشرة ساعة على الاقل .

اما بالنسبة للدورات الاعتيادية فإن الامين العام يقوم باعداد جدول اعمال مؤقت ويقوم بابلاغه إلى الدول الاعضاء قبل افتتاح الدورة بستين يوماً على الاقل ويتضمن جدول الاعمال النظر في الامور التالية (٩) :

١ - تقرير الامين العام للامم المتحدة عن انشطة المنظمة .

٢ - التقارير الواردة من الاجهزة الرئيسة وهي مجلس الامن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية ، ومحكمة العدل الدولية ، وكذلك تقارير اللجان الفرعية وتقارير الوكالات المتخصصة .

٣ - الموضوعات التي ارجأتها الجمعية العامة من الدورة السابقة إلى الدورة اللاحقة او التي قررت اصلا ادراجها في جدول اعمال الدورة القادمة .

٤ - الموضوعات التي تقترح من قبل احدى الاجهزة الرئيسة في المنظمة او تلك التي تقترح من قبل احدى الدول الاعضاء .

٥ - التقارير المتعلقة بميزانية السنة المالية المنصرمة والحسابات التخمينية للسنة المالية الجديدة .

٦ - الموضوعات التي يقترحها الامين العام ويرى ضرورة مناقشتها في الجمعية .

٧ - المسائل التي تقترح من قبل دولة ليست عضواً في الامم المتحدة (١٠) .

---

(٩) انظر المادة (١٣) من لائحة اجراءات الجمعية .

(١٠) انظر المادة (٣٥) الفقرة (٢) من الميثاق ونصها : ((لكل دولة ليست عضواً في الامم المتحدة ان تنبه مجلس الامن او الجمعية العامة الى اي نزاع تكون طرفاً فيه اذاكانت تقبل مقدماً في خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في هذا الميثاق .

وإلى جانب ذلك فان لكل عضو من اعضاء المنظمة ولكل فرع رئيس من فروعها اقتراح ما يراه ضرورياً من المسائل بالاضافة لما تقدم شريطة ان يتم ذلك قبل الشروع في انعقاد الدورة بثلاثين يوماً ، ويتم ادراجها عادة في ورقة ملحقة بجدول الاعمال وتبلغ إلى الدول الاعضاء قبل عشرين يوماً من افتتاح اعمال الدورة .

لجان الجمعية وفروعها :

لقد خول الميثاق الجمعية العامة انشاء ما تراه ضرورياً من اللجان لغرض القيام بمهامها (١١) ، وهي لهذا الغرض انشأت نوعين من اللجان : لجان دائمة تقتضيها طبيعة العمل المستمر في الجمعية ، واخرى مؤقتة مرهون بقائها بالوظيفة التي وكلت بانجازها .

والاولى تتكون من سبع لجان هي :

١ — لجنة الشؤون السياسية والامن : وهي تتولى النظر في كافة الشؤون المتعلقة بالمسائل السياسية والامن بما في ذلك الامور الخاصة بنزع السلاح وتنظيمه وتحريم استخدام اسلحة معينة .

٢ — اللجان السياسية الخاصة : وهي تقوم بذات المهام الموكلة باللجنة الاولى ، غير ان الغرض من انشائها هو التخفيف من اعباء اللجنة الاولى .

٣ — اللجنة الاقتصادية والمالية : وتسمى اللجنة الثانية وتختص بجميع المسائل المالية والاقتصادية المدرجة في جدول اعمال الجمعية .

٤ — لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والانسانية .

---

(١١) انظر المادة (٧) من الفقرة (٢) .

٥ ـ لجنة الوصاية : وتختص بشؤون الاقاليم الخاضعة لنظام الوصاية والاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي .

٦ ـ لجنة شؤون الادارة والميزانية .

٧ ـ اللجنة القانونية وينحصر عملها بالمسائل ذات الطبيعة القانونية مما يحال عليها من قبل اللجان الاخرى في الجمعية ، بما في ذلك بحث تقارير واتفاقيات تقنين القانون الدولي والمسائل التي تخص محكمة العدل الدولية وتسجيل المعاهدات ، والنظر في امتيازات الامم المتحدة وحصاناتها وغيرها من الشؤون ذات الصبغة الاقتصادية .

وتشترك جميع الدول الاعضاء في التمثيل لدى هذه اللجان ويراعى في ذلك التوزيع الجغرافي العادل .

وبالاضافة إلى هذه اللجان هناك لجنتان اجرائيتان هما :

١ ـ اللجنة العامة «مكتب الجمعية العامة» : وتسمى اللجنة التوجيهية وتتكون من رئيس الجمعية ونوابه ورؤساء اللجان السبع السابقة ، وهي تتولى النظر في مشروع جدول اعمال الجمعية العامة لكل دورة واعداد تقاريرها وتوصياتها بشأنه كي يعرض على الجمعية ، كما تتولى صياغة قرارات الجمعية وتوصياتها والتنسيق بين لجانها السبع .

٢ ـ لجنة وثائق الاعتماد : وتتكون من تسعة اعضاء ينتخبون من قبل الجمعية بناءاً على ترشيح الرئيس ، وتختص بالتثبت من اوراق اعتماد ممثلي الدول الاعضاء وفحصها بحيث تكون مستوفية للشروط الشكلية المعروفة ي مثل هذه الحالة واعداد تقرير خاص عن عملها هذا ، يعرض على الجمعية في بداية كل دورة من دوراتها .

كما توجد لجنتان دائمتان اضافة إلى ما سبق وهما :

اللجنة الاستشارية لشؤون الادارة والميزانية ، ولجنة الاشتراكات والتبرعات والاولى معنية بدراسة ميزانية المنظمة والوكالات المتخصصة بالتعاون مع اللجنة السادسة وموافاة الجمعية العامة بالموقف المالي للمنظمة .

اما الثانية فعملها يقتصر على تقديم المشورة إلى الجمعية فيما يخص تدبير موارد المنظمة وكيفية توزيع اعباء النفقات على الدول الاعضاء وحصص مشاركتهم في ماليتها .

هذا وتوجد لجان اخرى كثيرة مؤقتة منها : لجنة الاستخدام السلمي للفضاء الخارجي ، ولجنة الامم المتحدة لدراسة آثار الاشعاع النووي ، ولجنة الامم المتحدة للسيادة الدائمة على الموارد الطبيعية ، ولجنة القانون الدولي ، ولجنة الامم المتحدة الخاصة المعنية بفلسطين ، وغيرها .

احكام التصويت :

لقد ذهب ميثاق الأمم المتحدة إلى منح كل عضو من الاعضاء داخل الجمعية العامة صوتاً واحداً (١٢) ، بغض النظر عن حجم الدولة او عدد سكانها او وزنها الدولي او قوتها الفعلية، وذلك استجابة لمبدأ المساواة في السيادة بين الدول . غير ان الميثاق ميز بين نوعين من الاغلبية الواجب حصولها تبعاً لطبيعة المسائل المعروضة على الجمعية والمراد التصويت عليها .

حيث نص على وجوب حصول القرارات في المسائل (المهمة) على اغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين المشاركين في التصويت وهي :

---

(١٢) انظر الفقرة (١) من المادة (١٨) من الميثاق .

التوصيات الخاصة بحفظ السلم والامن الدوليين ، وانتخاب اعضاء مجلس الامن غير الدائمين وانتخاب اعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وانتخاب اعضاء مجلس الوصاية (من غير الاعضاء المشمولين بادارة اقاليم خاضعة للوصاية وكذلك من غير الاعضاء الذين يتمتعون بمقاعد دائمة في مجلس الامن ولا يتولون الاشراف على اقاليم خاضعة للوصاية) ، وقبول الاعضاء الجدد في الامم المتحدة ، ووقف الاعضاء عن مباشرة حقوق العضوية والتمتع بامتيازاتها ،وفصل الاعضاء ، والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية ، والمسائل الخاصة بشؤون الميزانية (١٣) . اما المسائل الاخرى فقد نص الميثاق على ان موافقة اغلبية الاعضاء الحاضرين المشاركين في التصويت كاف لصدور مثل تلك القرارات (١٤) ، وفي الحالات التي تتساوى فيها اصوات المؤيدين والمعارضين ينبغي اعادة التصويت في جلسة اخرى تعقد بعد ثماني واربعين ساعة ، واذا ما تكرر تساوي الاصوات ثانية فإن الموضوع قيد التصويت يعد لاغياً ، باستثناء ما اذا كان الموضوع يتعلق باختيار مرشحين لشغل منصب معين في الجمعية او في احدى لجانها ، وفي مثل هذه الحالة فإن حصول المرشحين على الاصوات نفسها يجعل الجمعية تلجأ إلى الاقتراع بينهم ويعد الفائز في القرعة فائزاً بذلك المنصب (١٥) .

هذا وقد اثار التمييز بين نوعين من الاغلبية تبعاً لطبيعة المسائل المعروضة وكونها من المسائل المهمة او غير المهمة (الاجرائية) جدلا فقهياً حول المعيار الذي اتخذ قاعدة للتمييز بين هاتين الطائفتين من المسائل ، وهل تعني المسائل

---

(١٣) انظر الفقرة (٢٢) من المادة (١٨)
(١٤) انظر الفقرة (٣) من المادة (١٨) .
(١٥) انظر المادة (٩٥) من اللائحة الداخلية للجمعية .

المهمة هي تلك التي وردت حصراً في الفقرة (٢) من المادة (١٨) ام تتعداها إلى امور اخرى لم يرد بشأنها نص في هذه الفقرة .

فمن قائل ان المسائل التي اشترط فيها حصول ثلثي اصوات الحاضرين المشاركين قد وردت في الفقرة السابقة على سبيل الحصر ، وان القول بغير ذلك سيجعل كل مسألة تعرض على الجمعية تكون عرضة للنزاع في تحديد الاغلبية الواجب حصولها عليها وبالتالي ستصاب الجمعية بنوع من الشلل قريباً من ذلك الذي يحدث في مجلس الامن .

ومن قائل ان المسائل التي وردت في هذه الفقرة هي على سبيل المثال لا الحصر والا لما جاءت الفقرة(٣)من المادة نفسها لكي تؤكد ان مالم يرد بشأنه نص من المسائل بما فيها المسائل الاضافية التي يتطلب اقرارها اغلبية الثلثين تصدر باغلبية الاعضاء الحاضرين المشاركين في التصويت (١٦) .

اي اذا ما اراد اكثرية الاعضاء الحاضرين المشاركين في التصويت اعتبار مسألة ما مسألة (مهمة) فلهم ذلك ، وبعد ذلك فانها تعرض للتصويت بهذا الوصف وينبغي ان تحوز اكثرية الثلثين لاقرارها .

وتجدر الملاحظة ان حالات كهذه تجعل من الاعتبارات السياسية تلعب دورها في تحديد ما هو (مهم) مما هو غير مهم من المسائل دون النظر إلى الاعتبارات الموضوعية ، وهذا السلوك وان كان منتقداً باعتباره يقوم على المحاباة السياسية، الا انه في نظرنا يعد امراً طبيعياً من العسير تفاديه في منظمة

---

(١٧) أنظر الفقرة (٣) من المادة (١٨) من الميثاق .
انظر بهذا الشأن الدكتور ابراهيم احمد شبلي : التنظيم الدولي : دراسة في النظرية العامة والمنظمات الدولية ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٤ ، ص ص ٢٦٨-٢٦٩.

هي بطبيعتها سياسية وبين مجتمع دولي من خصائصه انه لا يفضل تغليب اعتبارات العدالة على مقتضيات المصلحة الوطنية والقومية (١٧) .

هذا وقد اثير ايضاً تعبير الاعضاء الحاضرين المشاركين في التصويت ، وما هو الموقف من الممتنعين عن التصويت ؟ .

والواقع فان العبارة لا تحتاج إلى مزيد من كد الذهن في معرفة مراميها، اذ من الواضح انه لا ينبغي ان يعتد الا باصوات المشاركين فعلياً من بين الحاضرين، حيث تحتسب اصوات من شارك منهم سواء بالايجاب ام السلب ، غير ان المؤاخذة في اعتقادي لا تنصب على عدم وضوح التعبير وانما تنصب على ان هذا النمط من التصويت ربما يجعل بعض القرارات تصدر بموافقة اقلية من المجموع الفعلي لاعضاء الجمعية .

وحتى في هذه الحالة فيمكن ان يلتمس لها بعض العذر ،اذ لو كان الامر المعروض للتصويت يعني الغائبين او غير المشاركين ويمس مصالحهم الوطنية لما تقاعسوا عن الحضور والمشاركة ، واذا كان الامر لا يعنيهم ولا يمس مصالحهم ، فإن المعنيين واهل المصلحة المباشرة هم اولى بأن يؤخذ موقفهم بعين الاعتبار في احتساب الاصوات ايجاباً كان تصويتهم أم سلباً .

اختصاصات الجمعية العامة وصلاحياتها :

توصف الجمعية العامة عادة بانها محفل دولي عالمي تطرح فيه الدول همومها ومشكلاتها ونزاعها مع الغير في اطار من التنظيم شبيه بذلك التنظيم القائم في برلمانات الدول .

---

(١٧) انظر الرأي المخالف للدكتور صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، ص ١٩٤ .

وهي لهذا الغرض تصدر توصيات تتمتع بقيمة سياسية وادبية واضحة ، الا انها لا تمتع بقيمة قانونية ملزمة بالمعنى الدقيق للكلمة (١٨) ، يستثنى من ذلك ما يتعلق بامور اجرائية يقتضيها حسن سير اعمالها ، حيث تصدر قرارات ملزمة شأنها في ذلك شأن اي جهاز منظم .

من ثم فإن هناك نوعين من الاختصاصات تصنف عادة تبعاً للقوة القانونية المترتبة على كل منهما وهما :

اولاً : اختصاص يترتب عليه اصدار توصيات ليس لها صفة الالزام :

وهواختصاص حدده الميثاق حين اعطى للجمعية الحق في مناقشة اية مسألة أو امر يدخل في نطاق الميثاق او يتصل بسلطات ووظائف اي فرع من الفروع المنصوص عليها فيه ، ولها ان توصي اعضاء الهيئة او مجلس الامن او كليهما بما تراه في خصوص تلك المسائل والامور (١٩) .

ولا يحد من هذا الاختصاص سوى قيدين هما :

(أ) ليس للجمعية ان تتدخل فيما يعد من صميم السلطان الداخلي للدول ، وذلك اعمالا لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول المنصوص عليه في الفقرة السابعة من المادة الثانية من الميثاق .

وتجدر الاشارة إلى ان مناقشة الجمعية العامة لبعض (المواقف) واصدار توصيات بشأنها لا يعد من قبيل التدخل في الشؤون الداخلية خاصة تلك

---

(١٨) هذا هو رأي معظم كتاب المنظمات الدولية وشراح القانون الدولي ، الا ان بعضهم يميل الى اعتبار بعض قرارات الجمعية العامة تتصف بالالزام خاصة تلك القرارات التي تؤكد بعض القواعد القانونية الدولية ، حيث تعد قرارات الجمعية في مثل هذه الحالة كاشفة لتلك القواعد ، ولذلك فانها تستمد قوتها من القوة الالزامية لقواعد القانون الدولي .

(١٩) انظر المادة (١٠) من الميثاق .

المواقف التي من شأن بقائها او استمرارها قد يطورها إلى نزاعات دولية تعكر صفو العلاقات او تخرق حالة السلم او تهدده .

(ب) ليس للجمعية ان تتقدم باية توصية بخصوص نزاع اوموقف ما ، مادام مجلس الامن يباشرهما ، الا اذا طلب المجلس ذلك من الجمعية (٢٠) . غير أن هذا لا يحول دون مناقشتها لتلك المسائل طالما ظل الامر محصوراً بالمناقشة ولم يتعداها إلى اصدار توصية بشأنها .

هذا وبصفة عامة يمكن القول ان الجمعية تملك اختصاصاً شاملا ، سواء بالنسبة لطبيعة المسائل التي تطرح عليها ام بما يتصل بوظائف الفروع الاخرى ، وفيما يلي اشارة إلى اهم تلك الاختصاصات التي اوردها الميثاق على سبيل المثال لا الحصر :

١ ــ للجمعية العامة ان تنظر في المبادىء العامة للتعاون في حفظ السلم والامن الدوليين ، بما في ذلك الاسس المتصلة بنزع السلاح وتنظيم التسلح ، ولها الحق في ان تقدم توصياتها بهذا الشأن الى الدول الاعضاء او الى مجلس الامن او كليهما معاً (٢١) .

٢ ــ للجمعية العامة مناقشة اية مسألة تتعلق بحفظ السلم والامن الدوليين متى كانت تلك المسائل مرفوعة اليها من قبل عضو من اعضاء الامم المتحدة او من قبل مجلس الامن او حتى من دولة ليست عضواً في المنظمة (٢٢) ، شريطة ان تكون هذه الاخيرة على استعداد لقبول التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في الميثاق (٢٣) .

---

(٢٠) انظر المادة (١٢) من الميثاق .
(٢١) انظر الفقرة (١) من المادة (١١) من الميثاق .
(٢٢) انظر الفقرة (٢) من المادة (١١) من الميثاق .
(٢٣) انظر المادة (٣٥) من الميثاق .

والجمعية ان تقدم توصياتها بخصوص هذه المسائل للدول المعنية او لمجلس الامن او لكليهما ، غير انه لايجوز لها ان تتقدم بتلك التوصيات مادام مجلس الامن لايزال يمارس صلاحياته بشأنها ولم يطلب منها القيام بذلك .

وفي كل الاحوال فان للجمعية الحق في احالة مثل تلك المسائل على مجلس الامن سواء قبل بحثها ام بعده .

٣ — للجمعية العامة الحق في تنبيه مجلس الامن ولفت نظره الى امور او اوضاع تعتقد انها من الممكن ان تعرض السلم والامن الدوليين للخطر ، وهي اذ تفعل ذلك انما بدافع تقديم العون الى مجلس الامن لكي يتخذ مـــن الاجراءآت مايحول دون تعرض حالة السلم والامن الدوليين للخطر او او الاخلال بهما بوصفه الفرع المختص باتخاذ الاجراءآت العملية في مثل هذه الحالات (٢٤) .

٤ — تعمل الجمعية العامة على تنمية التعاون الدولي في الميدان السياسي وتشجع التعاون المطرد للقانون الدولي عن طريق تدوينه واشاعة مفاهيمه وترسيخ مبادئه (٢٥) .

كما تعمل على انماء هذا التعاون في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية ، والمساعدة في ضمان حقوق الانسان وحرياته الاساسية(٢٦) . وهي حينما تسعى الى تحقيق التعاون الدولي في هذه الحالات مجتمعة ، فهي تفعل ذلك ادراكاً منها لاستحالة الفصل بين مسألة السلم والامن الدوليين

---

(٢٤) انظر الدكتور صالح جواد الكاظم ، مصدر سابق ، ص ٢٠١ .
(٢٥) انظر الفقرة (١/أ) من المادة (١٣) من الميثاق .
(٢٦) انظر الفقرة (١/ب) من المادة (١٣) من الميثاق .

والمشاكل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والانسانية ، اي بالمشاكل التي لاتبدو ذات صبغة سياسية بالمعنى الضيق للكلمة .

وجرياً مع هذا التصور فانها تعمل على القيام بالدراسات والابحاث واصدار التوصيات التي تراها ضرورية لتحقيق هذا الهدف .

٥ ـ تنظر الجمعية العامة في التقارير السنوية والخاصة التي تتلقاها من مجلس الامن والتي تتضمن بياناً بالتدابير التي قد اتخذها او قرر اتخاذها بغرض حفظ السلم والامن الدوليين ، كما تنظر في التقارير التي تتلقاها من الفروع الاخرى للامم المتحدة (٢٧) . وفيما يتعلق بتقارير مجلس الامن فان صلاحية الجمعية لاتتجاوز الاطلاع عليها ، ولذا فقد جرى العرف على عدم مناقشتها لانها لاتملك اي اجراء يمكن ان تتخذه بشأنها .

ثانياً : اختصاص يترتب عليه اصدار قرارات ملزمة :

تجدر الاشارة الى ان اختصاصات الجمعية في هذا الشأن هي في كثير من الحالات اختصاصات مشتركة بينها وبين مجلس الامن ، وعليه فان مايندرج تحت هذا الوصف لايعد بالضرورة من اختصاصات الجمعية التي تمارسها على سبيل الاستقلال بل قد تمارسها مستقلة او بالتعاون مع المجلس وفي كلتا الحالتين فان اهم تلك الاختصاصات هي : ـ

(١) ـ قبول الاعضاء الجدد ووقف العضوية (تعليقها) وفصل الاعضاء . وفي الحالات الثلاث فان الامر لايعد باتاً مالم يقترن بتوصية مجلس الامن الدولي مع مراعاة بعض الشروط التي اوردتها المواد الرابعة والخامسة والسادسة من الميثاق .

(٢٧) انظر المادة (١٥) من الميثاق .

٢ ـ تباشر الجمعية العامة الوظائف الموكلة بالامم المتحدة فيما يخص اتفاقيات الوصاية وعلى المناطق التي لاتعد مناطق ستراتيجية بما في ذلك اقرار شروط تلك الاتفاقيات وتغييرها وتعديلها (٢٨) .

والنظر في التقارير المرفوعة من قبل سلطة القائمة بادارة الاقليم المشمول بالوصاية ، وتتلقى العرائض وتقوم بفحصها وتزور تلك الاقاليم بصورة دورية للوقوف على مدى التطور الذي اصابها والتحقق من حسن ادارة السلطة المعهود اليها بالوصاية (٢٩) ، اما بالنسبة للمناطق التي توصف بانها ستراتيجية فان عمل الجمعية يقتصر على الاتفاقيات التي تنظم شؤون الوصاية على ذلك الاقليم ؛ لان مجلس الأمن هو الذي يتولى مهام الامم المتحدة في مثل هذه الحالة (٣٠) .

٣ ـ انتخاب اعضاء مجلس الامن غير الدائميين (٣١) ، واعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي (٣٢) ،واعضاء مجلس الوصاية ممن لايتولون ادارة اقاليم مشمولة بالوصاية وليسوا اعضاء دائمين في مجلس الامن (٣٣) ؛ وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية (٣٤) . واختيار الامين العام للامم المتحدة (٣٥) .

٤ ـ للجمعية الحق في تحديد شروط انضمام الدول غير الاعضاء الى

---

(٢٨) انظر الفقرة (١) من المادة (٨٥) من الميثاق .
(٢٩) انظر المادة (٨٧) من الميثاق .
(٣٠) انظر المادة (١٦) من الميثاق .
(٣١) انظر المادة (٢٣) من الميثاق .
(٣٢) انظر المادة (٦١) من الميثاق .
(٣٣) انظر المادة (٨٦) من الميثاق .
(٣٤) انظر المادة (٤) من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية .
(٣٥) انظر المادة (٩٧) من الميثاق .

النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية وذلك بناءاً على توصية مجلس الأمن(٣٦).

٥ — للجمعية الحق في ان تطلب من محكمة العدل الدولية موافاتها بالآراء الاستشارية ((اي اصدار الفتوى)) في اية مسألة قانونية ، ولسائر المنظمات والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ،ممن يجوز ان تأذن لها الجمعية بذلك ان تطلب من المحكمة أفتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة في نطاق اختصاصاتها (٣٧) .

٦ — للجمعية العامة تعديل ميثاق الامم المتحدة شريطة ان يقترن هذا التعديل بموافقة ثلثي اعضاء الجمعية وان يصادق عليه من قبل ثلثي اعضاء الامم المتحدة بضمنهم الاعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الامن (٣٨).

٧ — تتولى الجمعية العامة بعض الاختصاصات والصلاحيات الداخلية والادارية ، كالنظر في ميزانية المنظمة والتصديق عليها ، وتحديد انصبة الدول الاعضاء في ميزانية المنظمة (٣٩) ، واقرار لوائح وانظمة الموظفين والعاملين لديها ، واصدار القرارات الخاصة بانشاء الاجهزة واللجان الفرعية التي تراها ضرورية ، كما توصي بتحديد المزايا والاعفاءآت التي تتمتع بها الامم المتحدة وموظفوها ومندوبو الدول الاعضاء لديها ، كما تقترح عقد الاتفاقيات الخاصة بتنظيم هذه الحالات (٤٠) .

---

(٣٦) انظر المادة (٩٣) من الميثاق .
(٣٧) انظر المادة (٩٧) من الميثاق .
(٣٨) انظر المادة (١٠٨) من الميثاق .
(٣٩) انظر المادة (١٧) من الميثاق .
(٤٠) انظر المادة (١٠٥) من الميثاق .

عرض القضية :

بدأت قضية فلسطين في الامم المتحدة مع الطلب الذي تقدمت به بريطانيا الى الجمعية العامة في ٢ نيسان عام ١٩٤٧، تدعوها فيه الى عقد دورة استثنائية لبحث مستقبل نظام الحكم في فلسطين ، وذلك بعد ان اعلنت عزمها على انهاء انتدابها على فلسطين .

وفي ٢٧ نيسان عقدت الجمعية العامة للامم المتحدة اولى جلساتها لهذا الغرض وتولت عرض القضية عن الجانب الصهيوني الوكالة اليهودية (وهي الاسم الآخر للمنظمة الصهيونية العالمية) (٤١) .

وقد شدد ممثل الوكالة (الحاخام سيلفر) على الحقوق التأريخية المزعومة والتفسير الصهيوني لتصريح بلفور ١٩١٧ وبعض نصوص صك الانتداب على فلسطين ، وحاول ان يربط ربطاً عضوياً بين المشكلة اليهودية واوضاع اللاجئين اليهود في اوربا من جهة وبين ايجاد حل لقضية فلسطين من جهة اخرى .

بينما تولت الهيئة العربية العليا لفلسطين عرض وجهة النظر الفلسطينية وطرحت الرأي القانوني الذي يتفق ومهام نظام الانتداب واهدافه، والقائل بأن القصد من نظام الانتداب الذي قام على عهد عصبة الامم بما في ذلك

---

(٤١) تجدر الاشارة الى ان تعبير الوكالة اليهودية هو ذاته مايسمى بالمنظمة الصهيونية العالمية ، فقد ورد في المادة (٣) من الصفحة (٣) من (قانون مركز المنظمة الصهيونية العالمية–الوكالة اليهودية) مانصه (تتولى المنظمة الصهيونية العالمية ، التي هي كذلك الوكالة اليهودية كما في السابق شؤون الهجرة وتدير مشاريع الاستيعاب والتوطن في الدولة...) .
– انظر قوانين (دولة اسرائيل) ، مطبعة الحكومة الاسرائيلية ، ١٩٥٢) .

الانتداب على فلسطين وهو تمكين شعب البلد الخاضع للانتداب من تقرير مصيره ونيل استقلاله واختيار نظام الحكم الذي يراه مناسباً .

كما اعرب ممثل الهيئة العربية العليا عن تعاطفه مع مشكلة اللاجئين اليهود الاوربيين وقال ((ان فلسطين استقبلت فعلاً الآلاف منهم اسهاماً من شعبها في حل هذه المشكلة وتخفيف العنت الذي أصاب هؤلاء اللاجئين ، لكن هذا لايعني بأي حال من الاحوال ان تحل مشكلة اللاجئين اليهود على حساب شعب فلسطين وعلى ارضه ووطنه، وانما هي مسؤولية دولية مشتركة، وطالب الجمعية باصدار قرار يقضي بالاعتراف بحق تقرير المصير لشعب فلسطين والاستقلال لدولته)) (٤٢) .

اجراءآت الجمعية :

شكلت الجمعية العامة لجنة خاصة بموجب توصيتها رقم (١٠٦د أ — ١) في ١٥ مايس ١٩٤٧ أسمتها (لجنة الامم المتحدة الخاصة المعنية بفلسطين) وهي ماعرفت بعد ذلك بلجنة الاحد عشر ، وتكونت من الدول الاعضاء الاحدى عشرة التالية : استراليا واروغواي، وايران وبيرو وتشيكوسلوفاكيا والسويد وغواتيمالا وكندا والهند وهولندا ويوغسلافيا ، واوكلت اليها مهام القيام بالتحقيقات على ان تعد تقريراً يتضمن الاقتراحات والتوصيات التي تراها ملائمة لحل مشكلة فلسطين (٤٣) .

---

(٤٢) الامم المتحدة : تحليل لقرارات الامم المتحدة الرئيسية المتعلقة بقضية فلسطين من وجهة نظر القانون الدولي ((ST / SG /SER. F/4)) ، نيويورك ، ١٩٧٩ ، ص ص ١٢-١٣ .

(٤٣) انظر الامم المتحدة ، الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، تقرير لجنة الامم المتحدة الخاصة بفلسطين المرفوع الى الدورة الثانية للجمعية ؛ الملحق رقم (١١) وثيقة الامم المتحدة رقم ((A/ 364)) في ٣ أيلول ١٩٤٧ .

وقد اوصت اللجنة بالاجماع بضرورة انهاء الانتداب ومنح فلسطين استقلالها في اقرب وقت ممكن على ان تكون السلطة المعهود اليها بمهمة ادارة فلسطين واعدادها للاستقلال مسؤولة امام الامم المتحدة خلال الفترة الانتقالية ، بيد ان اللجنة لم تستطع الاتفاق على توصيات موحدة،فقد اقترح غالبية الاعضاء وهم اورغواي وبيرو وتشيكوسلوفاكيا والسويد وكندا وهولندا ((وهو مايسمى بمشروع الاكثرية)) تقسيم فلسطين الى دولتين عربية ويهودية منفصلتين ومستقلتين سياسياً لكنهما موحدتان اقتصادياً، على ان تكون القدس مدينة مدولة وتوضع تحت وصاية الامم المتحدة .

بينما اقترحت الاقلية ((ايران والهند ويوغسلافيا)) قيام دولة فلسطينية مستقلة على نحو اتحادي ، على ان تكون القدس عاصمتها ، وهو ماعرف بمشروع الاقلية ، هذا وقد برر مشروع التقسيم باعتبار ((انه قد تعذر التوفيق بين مطالب العرب ومطالب اليهود وان لدى كل من الفريقين مايبرر مطالبه ، وان التقسيم دون جميع الحلول التي قدمت هو اكثر التسويات اتصافاً بالواقعية وامكانية التنفيذ ، وهو الحل الذي يرجح ان يوفر اكثر من غيره اساساً عملياً لتحقيق المطالب والاماني الوطنية لكلا الفريقين...))(٤٤) .
وطبقاً لمشروع الاكثرية ، الذي طرح فيما بعد للتصويت عليه في الجمعية ، فأن الدولة العربية تتألف من الجليل الغربي ومنطقة نابلس الجبلية والسهل الساحلي الممتد من اسدود في الجنوب الى الحدود المصرية، وتدخل في هذه المنطقة الجليل وجبال القدس وغور الاردن ، اما الدولة اليهودية فتتألف من

(44) U.N The Origins And Evolution of palestine proplem part II, 1977., (ST/SG/SER. FyT) PP. 1–16.

الجليل الشرقي ومرج ابن عامر والقسم الاكبر من السهل الساحلي ومنطقة بئر السبع بما فيها صحراء النقب .

وفي الواقع لم يكن التقسيم على هذا النحو المبسط الذي قدمناه ، وانما هو من الناحية الفعلية قد قسم فلسطين الى ثمانية اجزاء ، خصصت ثلاثة منها للدولة اليهودية وثلاثة للدول العربية ، وتقرر ان يكون الجزء السابع وهو يافا جيبا عربياً في الدولة اليهودية المقترحة .

واما الجزء الثامن فقد تقرر ان يتألف من مدينة القدس بوصفها كياناً مستقلاً يخضع لنظام دولي خاص متميز عن سائر فلسطين بقسميها ، وتكون ادارتها موكلة الى مجلس الوصاية التابع للامم المتحدة لفترة مبدأية امدها عشر سنوات (٤٥) . وتولت الجمعية بعد ذلك احالة الموضوع الى اللجنة السياسية الخاصة لمناقشته والتصويت عليه تمهيداً لعرضه على اعضاء الجمعية.

وفي هذه الاثناء اخفق مشروع عربي يرمي الى انشاء حكومة مركزية في فلسطين ويدعو بريطانيا الى التريث في انهاء انتدابها بحيث يتم الجلاء بعد سنة من تكوين تلك الحكومة ، غير ان هذا المشروع لم يؤيد الا من الاقطار العربية والدول الاسلامية بالاضافة الى كوبا وليبريا .

ولذا فقد شرع رئيس اللجنة في تقديم مشروع الاكثرية للتصويت عليه ، وهنا اثار ممثلو الاقطار العربية اعتراضاً يتعلق بصلاحية الجمعية العامة ، وانها غير ذات بال في فرض اي حل او التوصية به الا اذا كان ذلك الحل يتعلق بالاستقلال وهو الهدف الذي يرمي اليه شعب الاقليم المراد تقرير مصيره .

(٤٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثانية ، الملحق (١١) ، الوثيقة رقم (H/364) تقرير اللجنة الخاصة المعنية بفلسطين ، المجلد الاول ، ص٥٤ .

ولما احس العرب ان اقتراحهم هذا لن يحظى بالتأييد المطلوب عدل الى مجرد طلب استصدار فتوى من محكمة العدل الدولية حول صلاحية الجمعية العامة في فرض قرار التقسيم والتدويل او حتى مجرد التوصية به ، الا ان هذا الاقتراح قد خذل هو الآخر ولم يحل الامر الى المحكمة لابداء رأيها الاستشاري بسبب عدم حصوله على الاغلبية المطلوبة (اغلبية الثلثين) اذ صوتت الى جانبه ٢١ دولة وعارضته ١٨ دولة وامتنعت ١١ دولة عن التصويت (٤٦) . ولذا فقد تقرر عرض مشروع الاكثرية ((التقسيم)) على التصويت داخل اللجنة السياسية يوم ٢٥ تشرين الثاني ١٩٤٧ ، وبالفعل فقد جرى الاقتراع فأيدته ٢٥ دولة وعارضته ١٣ دولة وامتنعت ١٧ دولة عن التصويت وتغيبت دولتان هما برغواي والفلبين ، غير ان الاكثرية التي حظي بها المشروع لم تكن كافية لاصداره لانها كانت دون الثلثين .

وفي اليوم التالي وبعد مناقشات مستفيضة للموضوع لم يبق سوى التصويت عليه في الجمعية ، غير ان ممثل الوكالة اليهودية احس ان التصويت لن يكون في صالح التقسيم لذلك اقترح تأجيل التصويت عليه الى اليوم التالي وكان له ماراد ، وقد وافق اليوم الذي يليه عيد الشكر عند الامريكيين ،وبالرغم من ان هذا اليوم ليس من الاعياد الرسمية التي تعطل فيها اعمال الامم المتحدة فان رئيس الجمعية العامة ، وهو الدكتور « إزوالدو أرانها »البرازيلي الجنسية والمعروف بميوله للصهيونية قرر وللمرة الاولى والاخيرة في تاريخ الامم المتحدة تعطيل اعمال الجمعية على ان تستأنف عقد اجتماعاتها في اليوم التالي .

(46) U.N, General ASSembly, Ad. HoC Committee on the palestine Question, Report of Sub– Committee, 2 Dec A/AC. 14/32, II, 1947 pp. 57–62.

لقد احسنت الوكالة اليهودية استغلالها للساعات الثمانية والاربعين التي سبقت عقد الاجتماع ،وحينما استأنفت الجمعية عقد جلساتها يوم ٢٨ تشرين الثاني ١٩٤٧ كان هناك تحول واضح لتعضيد الموقف الصهيوني خاصة مندوبي هايتي وبرغواي اللذين تحولا الى مؤيدين للتقسيم وامتناع البعض بعد ان كان معارضاً للتقسيم مثل مندوب شيلي .

كما ان اقتراح المندوب الفرنسي بتأجيل التصويت على القرار الى يوم ٢٩ تشرين الثاني ١٩٤٧ اضاف الى الدبلوماسية الصهيونية اربعاً وعشرين ساعة ثمينة اخرى نشطت فيها لكسب مزيد من التأييد لمشروع القرار ، وحينما استأنفت الجمعية جلساتها بعد ظهر ذلك اليوم تم التصويت على المشروع واصدرت توصيتها ذات الرقم (١٨١ د ـ ٢)) بموافقة ٣٣ صوتاً ومعارضة ١٣ صوتاً وامتناع ١٠ دول عن التصويت .

مدى شرعية «قرار التقسيم» :

لانجافي الحقيقة اذا قلنا ان توصية التقسيم التي اشتهرت فيما بعد بقرار التقسيم، تعد توصية باطلة شكلاً وموضوعاً سواء تعلق الامر بجهة الاختصاص ام بحالة النزاع ام بتهافت الحجج القانونية التي استندت اليها التوصية . ولذا فهي عارية عن اي ثوب من اثواب الشرعية وذلك للاسباب التالية : ـ

اولاً : ان مجرد قيام الدولة المنتدبة وهي بريطانيا بدعوة الجمعية العامة لبحث مستقبل نظام الحكم في فلسطين يعد مخالفاً لنظام الانتداب وبخاصة المادة الخامسة منه ، والتي تنص على : ((ان تكون الدولة المنتدبة مسؤولة عن عدم التنازل عن شيء من اراضي فلسطين او تأجيرها او وضعها تحت

تصرف دولة اجنبية)) فهي ملزمة بالحفاظ على وحدة الاقليم الفلسطيني وسلامته .

اما وان بريطانيا قد بادرت بعرض الامر على الجمعية العامة، فقد فرطت ابتداءاً بالالتزامات التي اخذتها على عاتقها ، وبالتالي فان متابعتها لمشروع التقسيم وتأييدها له بعد ان اصبح قراراً يعني تنازل دولة الانتداب عن جزء من الاقليم الفلسطيني .

ثانياً : اذا سلمنا بان نظام الوصاية قد حل محل نظام الانتداب ، وان الامم المتحدة قد خلفت عصبة الامم في هذا الامر ، فان ميثاق الامم المتحدة هو الآخر قد منع التفريط باي حق من حقوق الشعوب والاقاليم الخاضعة للوصاية ، بل ذهب ابعد من ذلك حينما منع تأويل نص اي حكم من احكام الوصاية او تخريجة على نحو تهدر معه اية حقوق لتلك الشعوب والاقاليم ، كما حظر اي تغيير في شروط الاتفاقيات الدولية القائمة حفاظاً على تلك الحقوق (٤٧) .

التي تعد وديعة مشتركة بين الامم المتحدة والدولة الوصية ، فهل حفظت الجمعية العامة تلك الوديعة بانتزاعها اكثر من نصف التراب الفلسطيني، ومنحه لشتات من المهاجرين الغرباء ؟ وهل كان في صك الانتداب ماينص صراحة او يشير ضمناً الى حق الدولة المنتدبة في تقسيم السيادة على الاقليم الفلسطيني بين الشعب الاصيل وشعب دخيل؟ .

---

(٤٧) انظر المادة (٨٠) الفقرة (١) من ميثاق الأمم المتحدة ونصها :
(... لا يجوز تأويل اي حكم من احكام هذا الفصل ولا تخريجه تأويلا وتخريجاً من شأنه ان يغير بطريقة ما اية حقوق لاي دول او شعوب أو يغير شروط الاتفاقيات الدولية التي قد يكون اعضاء الامم المتحدة اطرافاً فيها) .

ثالثاً : من المعروف ان الجمعية العامة تباشر وظائف الامم المتحدة فيما يختص باتفاقيات الوصاية على المناطق غير الستراتيجية ، اما المناطق الستراتيجية فيتولى امرها مجلس الامن .

واذا كانت فلسطين لاتتمتع بوضع ستراتيجي ، فعلام اشارت مذكرة الحكومة البريطانية المرفوعة للجمعية العامة في ٢ مايس ١٩٤٧ الى ((الوضع الخطير في فلسطين بما يضر بالرفاهية العامة والعلاقات بين الامم)) اما اذا كانت فلسطين على هذا القدر من الاهمية ، وهي كذلك بالفعل ، كما وصفتها المذكرة البريطانية فان مجلس الامن في مثل هذه الحالة هو جهة الاختصاص كما اسلفنا ، ومهما يكن من امر فأن عرض القضية على الجمعية هو في كل الاحوال لايمنحها اكثر من تقديم التوصيات التي تراها مناسبة وذلك وفق المواد (١٠) و (١١) و (١٤) وليس اصدار قرارات .

غير ان الجمعية قد تجاوزت اختصاصاتها باصدار (قرار) بهذا الشأن فصدق عليها وصف (وهب من لايملك لمن لايستحق) بل لقد تجاوزت اختصاصاتها حينما أوصت مجلس الامن بتطبيق قرار التقسيم والسهر على تنفيذه ، وكان الاجدر بها ان لاتتجاوز اختصاصاتها وان تتمسك بدلاً من ذلك بمبادىء الميثاق التي تنص على التسوية بين الشعوب وحقها في تقرير مصيرها (٤٩).

رابعاً : لم تكن اجراءآت طرح مشروع التقسيم والتصويت عليه مشروعية ولا نزيهه لما اكتنفها من تلاعب في تأجيل موعد التصويت على المشروع خلافاً للائحة اجراءآت عمل الجمعية المعروفة ، او لما لابس الامر من ضغوط وتهديدات واساليب ملتوية مارسها الصهاينة وساعدتهم فيها قوى دولية

(٤٩) انظر نص المادة (١) الفقرة (٢) من الميثاق .

عظمى ، ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر ،الضغط على حكومة ليبريا والفلبين ومندوب هاييتي لحملهم على التصويت لصالح التقسيم ، بعد ان كانوا قد صوتوا لصالح مشروع الاقلية ، اي اقرار صيغة الدولة الفلسطينية المستقلة والموحدة ؛وذلك حينما عرض المشروع في المرة الاولى على الجمعية.

من ثم فاذا كانت الامم المتحدة ممثلة بجمعيتها العامة قد سوغت كل ماهو غير مشروع وباطل في سبيل اخراج الدولة العبرية الى حيز الوجود ،فما هو نوع الجزاء الذي تلقته الامم المتحدة من لدن اسرائيل ؟ وكيف كافئتها على هذا الجميل الذي اسدته لها ؟ .

ذلك سؤال سبق ان اجاب عليه (جانسن) بقوله ان اسرائيل هي الدولة الوحيدة من دول العالم قاطبة التي خلقتها الامم المتحدة حينما منحتها شهادة ميلادها ، وهي كذلك الدولة الوحيدة التي قبلت في عضوية المنظمة بشروط خاصة على خلاف غيرها من الدول ، وهي في عين الوقت اكثر دول العالم عصياناً لقرارات الامم المتحدة ورفضاً لتوصياتها (٥٠) .

(٥٠) جانسن .. ج ، هـ : اسرائيل والامم المتحدة : عضوية مشروطة (مجلة شؤون فلسطينية)، منظمة التحرير الفلسطينية ، مركز الابحاث ، بيروت ، عدد ٤٩ ،سنة ١٩٧٥، ص١٧ .

ثانياً : مجلس الامن [illegible]

مجلس الامن هو الجهاز التنفيذي لنظام الامم المتحدة ، وهو لهذا السبب يتمتع بأهمية خاصة بين الاجهزة الرئيسة [illegible] ، حيث اولاه الميثاق عناية فريدة تمثلت في كيفية تشكيله ، وطبيعة المهمة الملقاة على عاتقه تحقيقها ، ونوع الاختصاصات المعهود بها اليه ، والوسائل التنفيذية المتاحة له دون غيره من الاجهزة الرئيسة الاخرى.

ولقد جاء الميثاق معززاً أهمية هذا الجهاز بقوله ((رغبة في ان يكون العمل الذي تقوم به الامم المتحدة سريعاً وفعالا ، يعهد اعضاء تلك الهيئة الى مجلس الامن بالتبعات الرئيسة في امر حفظ السلم والامن الدوليين ويوافقون على ان هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعات(١).

غير ان هذه الاهمية التي اولاها الميثاق لمجلس الامن لم تكن نابعة من ذلك التفويض الذي اعطته الدول لهذا المجلس كي يعمل نائباً عنها في تحقيق السلم والامن كما تشير المادة (٢٤) من الميثاق ، بقدر ماهو ترجمة واقعية لطبيعة التوازن الدولي الفعلي الذي كان قائماً اثناء الحرب العالمية الثانية حيث تبلور اتجاه في السياسة الدولية مؤداه ايجاد نوع من (حكومة عالمية مصغرة) مهمتها المحافظة على السلم والامن الدوليين واعادتهما الى نصابهما حينما يتعرضان للخطر ، وتتولى امر هذه الحكومة الدول الكبرى التي تزعمت التحالف الذي كتب له النصر على دول المحور ، وهو ماآل اليه واقع المجتمع الدولي عشية انعقاد مؤتمر يالطا في شباط ١٩٤٥ ، حيث رسم هذا المؤتمر خصائص التوازن الدولي الجديد وحدد اطرافه وصاغه في اطار نظامي اسماه

(١) انظر المادة (٢٤) الفقرة (١) من الميثاق .

القرار حيز التنفيذ في ٣١ آب ١٩٦٥ ووزعت المقاعد غير الدائمة بعد الزيادة على النحو الذي اشرنا اليه من قبل الجمعية العامة ، ولم يعد امر تنظيمها موكول بالاتفاق الودي كما كان معمولاً به قبل التعديل .

اما رئاسة المجلس فيتناوب على شغلها جميع الاعضاء دون تمييز بين عضو دائم وآخر غير دائم ويتولاها كل منهم لمدة شهر واحد ووفق الترتيب الابجدي الانكليزي لاسماء الدول الاعضاء فيه (٤)

وتنحصر مهمة الرئيس في ادارة جلسات المجلس وتنظيم المناقشات فيه وتمثيله امام الجهات الاخرى في حدود المسائل الادارية .

واذا ماوجد رئيس المجلس ان مقتضيات مسؤولياته تدعوه الى التخلي عن منصب الرئاسة بسبب بحث مسألة تمس الدولة التي يمثلها بصفة مباشرة ، فعليه أن يخطر المجلس بذلك كي ينتقل مقعد الرئاسة الى العضو الذي يليه في الترتيب الابجدي ريثما يفرغ المجلس من النظر في تلك المسألة .

واللغات الرسمية ولغات العمل في المجلس هي الانكليزية والفرنسية والاسبانية والروسية والصينية ، وقد اضيفت اللغة العربية اليها بموجب قرار الجمعية العامة رقم ٥٨٣ الصادر في كانون الاول ١٩٨٢ .

هذا وقد نظم المجلس على نحو يستطيع معه العمل باستمرار ، ولهـــذا الغرض فان كل عضو من اعضائه يمثل تمثيلاً دائماً في مقر المنظمة (٥) ، وهو ماينسجم وطبيعة الوظيفة الموكلة به ، حيث يمكن للمجلس ان يعقد

---

(٤) المادة (١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الامن .

(٥) انظر المادة (٢٨) الفقرة (١) من الميثاق .

اجتماعاته بناءاً على طلب من رئيسه وكلما دعت الضرورة الى ذلك شريطة ان لاتزيد الفترة الفاصلة بين اجتماع وآخر عن اربعة عشر يوماً (٦) .

وللمجلس اجتماعات دورية تعقد مرتين في العام ، وتمثل الدول الاعضاء في مثل هذه الاجتماعات باحد اعضاء حكومتها او بممثل تعينه بصفة خاصة لهذا الغرض (٧) .

وعلى رئيس المجلس ان يدعو الاعضاء الى الاجتماع بناءاً على توصية الامين العام للمنظمة متى رأى الاخير ان هنالك مايدعوه الى تنبيه المجلس الى مسألة يرى انها قد تهدد السلم والامن الدوليين للخطر ، وله ان يشترك في اجتماعاته، كما ينبغي على الرئيس ان يدعو المجلس للانعقاد ايضاً اذا لفتت الجمعية العامة نظر المجلس الى نزاع او موقف ترى في نشوئه او استمراره مما يعرض السلم والامن الدوليين للخطر ، او اية مسألة لها صلة بوظيفة المجلس واختصاصاته (٨) ، او بناء على طلب اي عضو من اعضاء الامم المتحدة (٩) ، او اية دولة ليست عضواً فيها اذا كانت طرفاً في نزاع تود عرضه على المجلس (١٠) . والاصل ان تعقد جميع اجتماعات المجلس في مقر المنظمة الا اذا اقترح احد الاعضاء او الامين العام عقد الاجتماع في مكان آخر وحظي الاقتراح بتأييد المجلس نفسه ، وفي مثل هذه الحالة ، يحدد المكان والفترة التي تستغرقها اجتماعات المجلس فيه (١١) .

---

(٦) المادة (١) من اللائحة الداخلية لمجلس الامن .

(٧) المادة (٢٨) الفقرة (٢) من الميثاق .

(٨) انظر المادة (١١) الفقرة (٣) من الميثاق .

(٩) المادة (٣٥) الفقرة (١) من الميثاق .

(١٠) المادة (٣٥) الفقرة (٢) من الميثاق .

(١١) انظر المادة (٥) من اللائحة الداخلية للمجلس . وتجدر الاشارة إلى ان حالات نادرة تلك التي عقد المجلس فيها اجتماعاته خارج مقره الاعتيادي ،ومنها اجتماعه في اديس ابابا في الفترة من ٢٨ كانون الثاني لغاية ٤ شباط ١٩٧٢،واجتماعه في بنما في آذار ١٩٧٣ .

ويتولى الامين العام للامم المتحدة اعداد جدول الاعمال المؤقت لاجتماعات المجلس ويعرضه على رئيس المجلس لكي يصادق عليه ثم يتولى بعد ذلك عرضه على الدول الاعضاء قبل عقد الاجتماع .

ولكل عضو من اعضاء الامم المتحدة من غير اعضاء المجلس الحق في حضور اجتماعات المجلس والاشتراك في مناقشاته اذا رأى المجلس ان المسألة المعروضة تتعلق بمصالح ذلك العضو او كان طرفاً في النزاع دون ان يكون له حق الاشتراك في التصويت ، كما يضع المجلس الشروط المناسبة لاشتراك الدولة التي ليست عضواً في المنظمة في مناقشات المجلس (١٢) .

هذا وقد خول الميثاق مجلس الامن انشاء مايراه ضرورياً من اللجان والفروع الثانوية التي يستعين بها للنهوض بمسؤولياته واهمها :

١- لجنة اركان الحرب : وتتكون من رؤساء اركان حرب الدول ذات المقاعد الدائمة في المجلس او من ينوب عنهم ، ومهمتها اسداء المشورة والمعونة للمجلس ، فيما يخص المسائل المتصلة بالنواحي العسكرية وكيفية استخدام القوات المسلحة الموضوعة تحت تصرف المجلس وقيادتها وتنظيم التسلح ونزع السلاح (١٣) .

٢- لجنة نزع السلاح : وتضم كافة ممثلي الدول الاعضاء في المجلس وتختص بدراسة المقترحات المعنية بتنظيم التسلح والعمل على خفضه والسعي الى تحريم اسلحة الدمار الشامل ووضع الرقابة على انتشار الاسلحة النووية ، ومنع استخدام الطاقة النووية للاغراض غير السلمية .

---

(١٢) المادة (٣١) والمادة (٣٢) من الميثاق .
(١٣) المادة (٤٧) من الميثاق .

(٣) لجنة الخبراء : وتتكون من قانونيين متخصصين تنحصر مهمتهم في تقديم المشورة الى المجلس فيما يتعلق بتفسير الميثاق وقواعد الاجراءآت الخاصة باللائحة الداخلية للمجلس وابداء الرأي القانوني فيما يحيله المجلس عليها .

(٤) لجنة قبول الاعضاء الجدد : وتتكون من جميع الاعضاء الممثلين لدى المجلس وتتولى دراسة طلبات الانضمام الى المنظمة والتحقق من توافر الشروط الشكلية والموضوعية في تلك الطلبات واعداد التقارير اللازمة الى المجلس بهذا الشأن . وقد انشئت عام ١٩٤٦ .

اللجان المؤقتة : وهي لجان ينشئها المجلس للقيام باعمال معينة وينتهي اجلها بانتهاء الغرض الذي انشئت من اجله ، مثل لجنة الأمم المتحدة لمراقبة خطوط الهدنة في فلسطين ، وقوات الطواريء الدولية في الشرق الاوسط ، وقوات الامم المتحدة في الكونغو وقبرص ولبنان .

التصويت

مشكلة التصويت في مجلس الامن هي من اعقد المشاكل التي واجهت الامم المتحدة عند اعداد الميثاق ، بحث انها لم تسـ[illegible] الاتفاق على حلها في مؤتمر دمبارتن اوكس فارجيء النظر فيها الى اقرب [illegible] للقمة تعقده الدول الكبرى ، وبالفعل بقت المسالة معلقه [illegible] ان [illegible] مؤتمر يالطا في شباط ١٩٤٥ ، حيث عرض الرئيس روزفلت اقتراحاً اقره ستالين وتشرشل ثم قبلته الصين فيما بعد وهو الاقتراح الذي صيغ اخيراً في المادة (٣٧) من الميثاق .

وعندما عرضت احكام التصويت وفق مشروع هذه المادة على اللجنة

المختصة في مؤتمر سان فرنسيسكو احتدم الخلاف ثانية وهوجمت امتيازات الدول الكبرى من قبل دول العالم الاخرى، وتمسكت الدول الكبرى بالصيغة التي تم الاتفاق عليها في ريالطا ولم تجد اعتراضات الدول الصغرى، وقد حاولت الدول الكبرى تهدئة الخواطر بتأكيد المرة تلو الاخرى على انها لم تستعمل حقها في الاعتراض ((الفيتو)) الا في اضيق الحدود وان الاحساس بمسؤولياتها نحو الدول الصغرى سيحدوها الى تقدير مصالح هذه الدول ويمنعها من التعسف في استعمال هذا الحق (١٤) .

هذا وقد فصلت المادة ٢٧ من الميثاق كيفية التصويت في الفقرات الثلاث الآتية : —

١ — لكل عضو من اعضاء مجلس الامن صوت واحد .

٢ — تصدر قرارات مجلس الامن في (المسائل الاجرائية) بموافقة تسعة من اعضائه .

٣ — تصدر قرارات مجلس الامن في (المسائل الاخرى) كافة بموافقة اصوات تسعة من اعضائه يكون من بينها اصوات الاعضاء الدائمين متفقة، شريطة ان يمتنع عن التصويت من كان طرفاً في نزاع معروض على المجلس وفقاً لاحكام الفصل السادس والفقرة الثالثة من المادة ٥٢ ((اي مايتعلق من احكام خاصة بالتسوية السلمية للمنازعات)) (١٥) .

ويتضح مما تقدم ان النص قد ميز بين نوعين من المسائل التي تعرض على المجلس واوجب كيفية معينة ونصاباً خاصاً في التصويت على كل منهما .

(١٤) الغنيمي : التنظيم الدولي ، مصدر سابق ، ص ٦١٩ .

(١٥) كانت الاغلبية المطلوبة قبل التعديل هي اغلبية سبعة اعضاء من بين مجموع اعضاء مجلس الامن البالغ عددهم انذاك احد عشر عضواً .

فبينما يتطلب التصويت على المسائل الاجرائية موافقة اصوات تسعة من الاعضاء بغض النظر عن طبيعة عضويتهم دائمة كانت ام غير دائمة ، فانه اوجب في المسائل الاخرى ((غير الاجرائية)) موافقة اصوات تسعة من الدول من ضمنها الدول ذات المقاعد الدائمة في المجلس .

والحقيقة ان نمط التصويت والنصاب الذي يقتضيه وفقاً لطبيعة المسائل المعروضة سبق ان طبقته الجمعية العامة للامم المتحدة ، حينما ميزت المادة (١٨) من الميثاق بين المسائل المهمة وغيرها من المسائل فاشترطت لصدور قرارات الجمعية حصول اغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين المشاركين في التصويت بالنسبة للاولى واكتفت بأكثرية الاعضاء الحاضرين المشاركين في التصويت بالنسبة للثانية .

غير ان الامر كان أكثر وضوحاً بالنسبة للجمعية ، وكانت المادة (١٨) من الميثاق اكثر صراحة وتحديداً حينما ذكرت حصراً مايعد من المسائل المهمة، وما عدا ذلك فانه يدخل في الطائفة الثانية من المسائل ، بينما لم يرد ذكر لما هو مقصود بالمسائل الاجرائية وغيرها بالنسبة لمجلس الامن ، وهو مايثير في كثير من الاحيان الخلاف حول طبيعة المسألة المعروضة على المجلس وهل هي تحتاج الى اصوات الدول الدائمة العضوية ضمن الاصوات التسعة لاقرارها ام انها لاتحتاج إلا الى اصوات تسع دول بغض النظر عن كونها دائمة او غير دائمة والواقع ان هذا الامر قد بحث في مؤتمر سان فرنسيسكو حينما وجهت الدول الصغرى سؤالها بهذا الشأن الى الدول الاربع التي رعت هذا المؤتمر ، وهي لهذا الغرض اصدرت تصريحاً تضمن فيما تضمن رأي هذه الدول ، وخلاصته ان مشروع الميثاق يحتوي على مايشير الى تطبيق اجراءآت

تصويت على الوظائف المختلفة للمجلس وان امر الفصل في اعتبار المسألة المدرجة للتصويت من المسائل الاجرائية ام الموضوعية يدخل في نطاق المسائل الموضوعية التي تتطلب اغلبية سبعة اصوات ((الان تسعة)) من بينها الدول الدائمة متفقة (١٦) . من ثم فان تقرير ماإذا كانت المسألة خاضعة لحق الاعتراض ((الفيتو)) يخضع هو الآخر الى ((الفيتو)) وهذا مااصبح يطلق عليه بالاعتراض المزدوج (Double Veto) ومعناه ان اية مسألة تعرض على المجلس يستطيع العضو الدائم ان يتحكم في اقصائها عن المسائل الاجرائية ان اراد ذلك(١٧).

غير ان اللائحة الداخلية لمجلس الامن قد خففت كثيراً من هذا الاتجاه حينما اعتبرت حكم رئيس المجلس على طبيعة المسألة اجرائية كـــانت ام موضوعية نافذا وباتاً مالم يدابه باعتراض المجلس نفسه، وفي حالة الخلاف بين اعضاء المجلس او بعضهم والرئيس فان الحكم الفصل يعود الى المجلس وهو امر يعتمد ابتداءاً على مايتحلى به رئيس المجلس من موضوعية وانصاف بهذا الخصوص .

ومن المشكلات التي يثيرها حق الاعتراض (الفيتو) هو مسألة غياب احد الاعضاء الدائمين او بعضهم، وهل يعد الغياب في حد ذاته استخداماً للفيتو وبالتالي يعطل اصدار القرار المعروض على المجلس أم لا ؟ .

والحقيقة فانه لااشكال في حالة ماإذا كانت المسألة المعروضة هي من قبيل المسائل الاجرائية اذ ان غياب احد الاعضاء الدائميين وحتى اعتراضه لايحول دون صدور القرار ، لكن المشكلة تتركز حول المسائل غير الاجرائية ذلك

---

(١٦) الغنيمي ، مصدر سابق ، ص ٦٢١ .
(١٧) انظر صالح جواد الكاظم ، مصدر سابق ، ص ٢١٨ .

ان المادة (٢٧) من الميثاق قد اوجبت موافقة تسع من الدول الاعضاء من بينها اصوات الاعضاء الدائميين متفقة لصدور قرار بهذا الشأن ، والغياب هنا يعني ان اجماع الدول ذات العضوية الدائمة ((متفقة)) قد انتقص ،وهو مالا يتفق وصريح المادة (٢٧) ، وعليه فان ظاهر النص يفيد ان العضو الدائم في مثل هذه الحالة يمكنه استخدام الفيتو بمجرد الغياب او الامتناع عن التصويت دون ان يمارس عملاً ايجابياً بالاعتراض ، وهذا هو التكييف النظري لغياب عضو دائم أو امتناعه عن التصويت مستخلصاً من النص الصريح للمادة (٢٧) .

غير ان العمل الدولي سلك طريقاً آخر غير هذا الطريق في تفسيره واعتداده بمسألة الغياب او الامتناع عن التصويت،وهو ان كلتا الحالتين لاتعدان بمثابة اعتراض بحيث يعطل صدور القرار .

فلقد سبق لمجلس الامن ان اتخذ قرارات ثلاثة بشأن المسألة الكورية عام ١٩٥٠ بغياب الاتحاد السوفيتي الذي كان يقاطع جلسات المجلس آنذاك بسبب تمثيل حكومة فرموزا بدلاً من الصين الشعبية لدى المجلس ، وقد احتج المندوب السوفيتي في حينه بعدم شرعية تلك القرارات ، غير ان هذا الاحتجاج لم تعبأ به ، واصبح الغياب او السكوت منذ ذلك الحين لايفسر على انه استعمال لحق الفيتو .

ولهذا التفسير وجاهته لا لانه هو الاكثر قوة في الحجة بل لانه يعد من الناحية العملية بمثابة تخفيف لآثار تنظيم سيء تضمنته نصوص الميثاق ،وان كان الاخذ به يثير اشكالات عملية يصعب القول بان واضعي الميثاق قد ارادوها (١٩) .

---

(١٩) انظر الغنيمي ، مرجع سابق ص ٦٢٨ .

ثم ان امتناع احد الاعضاء الدائمين عن التصويت حال حضوره اجتماع المجلس لايحول دون صدور القرار اذا ماتوافرت لصدوره الاغلبية التي يشترطها النص وذلك على اساس ان امتناع العضو الدائم عن استخدام حقه في الاعتراض مع توافر امكانية استخدامه في مثل هذه الحالة هو بمثابة الموافقة الضمنية على القرار موضوع البحث ، وقد اضطرد العمل وفقاً لهذه القاعدة بحيث يمكن اعتبارها تعديلاً عرفياً لنص الميثاق (٢٠) .

واعتقد ان الشيء نفسه يمكن ان يقال في حالة الغياب ، اذ لاشيء يحول بين العضو الدائم المالك لحق الاعتراض وحضور جلسات المجلس الا ارادته الذاتية ، فهو ان شاء حظر ومارس حقه في التصويت موافقة او اعتراضاً اذا كانت المسألة المعروضة تعنيه ، وبذلك يكون قد استعمل حقاً كفله له الميثاق ، اما اذا كانت المسألة لاتعنيه ولا تمس صميم مصالحه وتغيب عن المجلس غير مكترث بالامر ، فاي ضير في ان يتولى زمام المسألة المعنيون بها فحسب ؟ وعندئذ يمكن القول ان غياب هذا العضو هو غياب من لايعنيه الامر ولا ينبغي بالتالي ان يؤثر على سلامة ومشروعية صدور القرار ،سواء في حالة الغياب ام السكوت .

ويجدر بنا ونحن نتكلم عن غياب العضو الدائم او امتناعه عن التصويت ان نقف عند الفقرة الثالثة من المادة (٢٧) التي تلزم من كان طرفاً من اعضاء المجلس في ((نزاع ما بالامتناع عن التصويت في حالة اتخاذ قرارات تتعلق بالفصل السادس (اي الفصل الخاص بحل المنازعات سلمياً) او بموجب الفقرة (٣) من المادة (٥٢) (الخاصة بحث المجلس لاطراف اي نزاع على اللجوء الى المنظمات الاقليمية يلتمسون الحل لديها)) .

---

(٢٠) انظر سامي عبدالحميد ، مرجع سابق ، ص ٢٣١ .

وهذا النص ليس سوى تطبيق للقاعدة القائلة بأن لايكون الشخص قاضياً في قضيته ، وهو امر يحمد لواضعي الميثاق الالتفات اليه ، اذ على مجلس الامن ان يفحص اي نزاع او موقف قد يؤدي الى احتكاك دولي او قد يثير نزاعاً لكي يقرر ماإذا كان استمرار هذا النزاع او الموقف من شأنه ان يعرض السلم والامن الدوليين للخطر (٢١) .

من ثم فان هناك تفرقة بين النـزاع Dispute والموقف Situation فيما يتعلق بوجوب الامتناع عن التصويت ، والقول بأنه اذا كان عضو المجلس طرفاً في (نزاع) معروض عليه طبقاً للفصل السادس الخاص بحل المنازعات سلمياً او طبقاً للفقرة (٣)من المادة (٥٢) الخاصة بدور المنظمات الدولية وجب عليه الامتناع عن التصويت ، اما اذا كان العضو طرفاً في(موقف) معروض امره على المجلس مما قد يفضي الى احتكاك دولي او اخلال بحالة السلـــم والامن لكنه لايرقى الى مستوى النزاع يحق للعضو في هذه الحالة استعمال حقه في التصويت (٢٢) .

لكن تبقى المشكلة قائمة بالنسبة للتمييز بين مايعد (نزاعاً) وما يعد (موقفاً) وهي من الامور بالغة الدقة والاهمية، سواء من الناحية السياسية ام القانونية ولما كان الميثاق قد اغفل وضع اي ضابط أو معيار في هذا الصدد، كما لم يؤثر عن مجلس الامن انه قد توصل الى وضع مثل هذا المعيار ، فلا نجد بدأ من مشايعة رأي الاستاذ ((هانزكلسن)) بهذا الصدد ، وهو ان فيصل التفرقة في هذا المجال يجب ان يصدر من مجلس الامن ذاته ، فهو يقوم اولاً بتكييف الامر المعروض عليه وتحديد طبيعته آهو موقف ام نزاع قبل النظر

(٢١) انظر المادة (٣٤) من الميثاق .

(٢٢) انظر د. سامي عبدالحميد ، مرجع سابق ، ص ٢٢٩ .

في الموضوع ذاته، وهذا التكييف يعد في حد ذاته مسألة موضوعية وتنطبق عليها احكام التصويت الخاصة بالمسائل الموضوعية (٢٣) .

وفي كل الاحوال فقد جرى التقليد في مجلس الامن على ان يمتنع اعضاؤه اختياراً عن الادلاء بأصواتهم في شأن الشكاوي المقدمة في حقهم (٢٤).

وتجدر الاشارة الى ان المراس الفعلي الذي عليه مجلس الامن يفضي الى الاستنتاج بأن في امكان المجلس ان يتخذ قرارات تحوز على تسعة او عشرة اعضاء غيردائمين اذا امتنع اوتغيب الاعضاء الخمسة الدائميون عن التصويت او الحضور، باعتبار ان هذا الامتناع او الغياب لم يعد احتسابه استعمالاً لحق الاعتراض ((الفيتو)) (٢٥) .

فلقد سبق لمجلس الامن ان اصدر قراراً في ٩ نيسان ١٩٦٦ بشأن روديسيا حظي بتأييد عشرة اعضاء وامتنع عن التصويت عليه خمسة (من بينهم دولتان دائمتا العضوية هما فرنسا والاتحاد السوفيتي مع العلم ان القرار اتخذ وفقاً للفصل السابع من الميثاق)(٢٦) .

هذا ولتجنب كل هذه المفارقة الواضحة بين صريح النص في الميثاق وواقع العمل داخل المجلس كان الاجدر ان يصار الى تعديل الميثاق على نحو تسد معه الثغرات ويزال اللبس فيبقى للنص حرمته ولا يقال ان هذا تعديل فعلي وذلك تعديل اقتضته ضرورة اعمال النص وثالث اوجدته المستجدات من الظروف

---

(٢٣) المصدر نفسه ، ص ٢٢٩ — ٢٣٠ .

(٢٤) انظر الدكتور حامد سلطان، القانون الدولي في وقت السلم، القاهرة ط ٤، ١٩٦٩، ص٩٨٧.

- Higgins, R, The Advisory opinion on Namibia which U.N Resolutions Are Binding under Article 25 Of Charter (I.C.1.Q Namber 21. 1973, PP. 275. -286 .

(٢٥) انظر ايضاً ، د. صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، ص ٢٢٠ .

(٢٦) المصدر نفسه ، الصفحة نفسها .

واملته على اطراف التوازن الدولي ، ولكن انى للميثاق ان يمس بالتعديل ودون ذلك مائة عقدة وعقده ؟ .

لهذه الاعتبارات ولاعتبارات عملية لابست الاستخدام السيء لحق الاعتراض ((الفيتو)) فقد سعت الجمعية العامة منذ البداية الى تضييق نطاق استعماله وجعله منزعاً اخيراً لايلجأ اليه الا في حالات الضرورة القصوى ، ولكن يبدو ان توصيات الجمعية هذه ومناشداتها كما لو كانت صيحة في واد ، فلجأ المجتمع الدولي الى طرق اخرى لتجنب ظاهرة الفيتو كما اشرنا الى بعضها ، وليس هنا محل تفصيلها .

اختصاصات المجلس وصلاحياته :

مجلس الامن هو الاداة التنفيذية الرئيسة للمنظمة ، وعليه تقع مهمة حفظ السلم والامن الدوليين ، ولكي يودي عمله هذا على نحو سريع وفعال فقد عهد اليه اعضاء المنظمة بالتبعات الرئيسة المتعلقة بهذه المهمة وانابوه مناب انفسهم للقيام بالواجبات التي تفرضها عليه مقتضيات هذه الوظيفة (٢٧) .

ويعمل المجلس على اداء رسالته في هدى مقاصد الامم المتحدة ومبادئها وفي نطاق السلطات الخاصة الممنوحة له بموجب الفصل السادس والسابع والثامن والثاني عشر من الميثاق (٢٨) .

ويباشر اختصاصاته بطريقتين : الاول هو التسوية السلمية للمنازعات الدولية ، والثاني هو اتخاذ الاجراءآت المناسبة لمواجهة حالات تهديد السلم والاخلال به ، ووقوع العدوان

(٢٧) انظر الفقرة (١) من المادة (٢٤) من الميثاق .
(٢٨) انظر الفقرة (٢٢) من المادة (٢٤) من الميثاق .

وهذان الطريقان فصلاً من تسع عشرة مادة ضمهما الفصلان السادس والسابع من الميثاق ، وقد اثاراً جدلاً فقهياً في مدى القيمة القانونية والقوة الالزامية لكل منهما .

فذهب معظم الشراح الى ان كل مايتخذ بموجب الفصل السادس الخاص بالتسوية السلمية للمنازعات يعد من قبيل التوصيات ، وهي وان كانت تتمتع بقيمة معنوية وسياسية عالية،الا انها غير ملزمة بالمعنى القانوني الدقيق للكلمة الا بالنسبة للدول التي تريد الالتزام بها ، بينما يعد قراراً ملزماً كل مايتخذ بموجب الفصل السابع الخاص بالاجراءآت المتخذة في حالات تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان (٢٩) .

ويرى آخرون ان كل مايصدر عن المجلس بموجب الفصلين السادس والسابع هو من قبيل القرارات الملزمة بالمعنى القانوني الدقيق للكلمة ،ولا فرق في ذلك أأسندت تلك القرارات الى الفصل السادس الخاص بالتسوية السلمية أم الى الفصل السابع الخاص باجراءآت الردع والقمع ، والى هذه المادة أم تلك من الفصلين، وان ذكر الفصل الذي استند اليه المجلس في تكييف قراره لايعني بالضرورة ان ماقصده هو اصدار ((قرار)) ام ((توصية)) (٣٠) .

ويرى فريق ثالث ان العبرة في التمييز بين ماهو ملزم وغير ملزم من قرارات مجلس الامن يعتمد على النية التي انصرفت اليها ارادة اعضاء المجلس سواء أكانت صريحة في ذكر لفظ قرار او توصية او في مجمل لغة القرار

---

(٢٩) انظر بول ريتر ، مرجع سابق ، ص ٣٣٢ — ٣٣٣ .

(٣٠) انظر الدكتور صالح جواد الكاظم،مراجعة في قرارات مجلس الامن حول النزاع العراقي الايراني ، (مجلة الحقوقي) ، العدد ١ — ٤ ، ١٩٨٧ ، ص من ٣٦ — ٣٨ .

وعباراته مع الاخذ بنظر الاعتبار المناقشات التي دارت حوله والظروف التي لابست اصداره بغض النظر عن كونها اتخذت بموجب الفصل السادس ام السابع من الميثاق (٣١) .

وقد يبدو هذا الرأي ادنى للقبول ، اذ العبرة دائماً في تفسير اي نص هو الاعتداد بالمعنى المألوف للغته وعباراته ، بل والاهم من ذلك الاعتداد بنية واضعي هذا النص اذا ماوجدنا سبيلاً للكشف عنها .

غير ان لنا بعض الملاحظات في هذا الشأن،فقد لاتسعفنا عبارة النص في كل الاحوال ، والا بم نفسر استخدام المجلس لكلمة(توصية) في قراره الصادر في ٢٧حزيران ١٩٥٠ بشأن الحرب الكورية وقوله (...يوصي مجلس الامن اعضاء الامم المتحدة بان يقدموا لجمهورية كوريا الجنوبية المساعدة التي قد تتطلبها ضرورة صد العدوان المسلح واعادة السلم الى نصابه في هذه المنطقة...)،مع ان الكل يعلم ان هذا القرار هو من اشهر القرارات التي صدرت عن مجلس الامن بموجب الفصل السابع من الميثاق،بل بموجب اقصى الاجراءآت المتاحة له وفق احكام الميثاق طراً، وهو استخدام القوة المسلحة في حالة انتهاك السلم والامن ووقوع العدوان .

هذا من جهة،ومن جهة اخرى فان محاولة الكشف عن نية المجلس فيما كان يقصده بقراره اهو توصية ام قرار ومدى مايترتب عليه من اثر الزامي

---

(٣١) انظر صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، ص ٣٦ - ٣٨ .

انظر ايضاً : Higgins, R, The. Advisory Opinion. On Namibia Which un Resolutions Are Binding under Art 25 of The Charter, (T.C.L,Q.) Vol–21 part 2. 1972, pp. 241–282. I.C.J. Rep, 1971, pp 52–53.

ايضاً الدكتور محمد السعيد الدقاق : التنظيم الدولي ، الدار الجامعية ، بيروت ، ط ٢، ١٩٨٢ ، ص من ٣٠٨ - ٣٠٩ .

تصبح هذه الرخصة واجباً على اطراف النزاع ممن هم اعضاء في المنظمة اذا ما اخفقوا في حله بالوسائل القانونية التقليدية التي اشارت اليها المادة الثالثة والثلاثين .

وتجدر الاشارة الى انه يشترط لسماع شكوى الدول غير الاعضاء من قبل المجلس ان تكون تلك الدولة طرفاً في النزاع الذي نبهت اليه المجلس وان تقبل سلفاً الالتزامات التي تتمخض عنها التسوية السلمية المنصوص عليها في الميثاق (٣٦) .

ولا يتوقع من المجلس ان يدرج في جدول اعماله اي نزاع بمجرد تنبيهه او لفت نظره اليه فوراً من قبل الجهات المذكورة ، وانما يفعل ذلك بعد التصويت على قبوله النظر في موضوع النزاع بأكثرية تسعة اصوات باعتباره مسألة اجرائية.ويتعين على المجلس متى ادرج النزاع في جدول اعماله ،ان يبادر الى دعوة اطراف النزاع الى المشاركة في مناقشة الامور المتعلقة به دون ان يكون لهم حق في التصويت(٣٧) ،وللمجلس دعوة اي عضو من أعضاء المنظمة ممن ليسوا اعضاء في مجلس الامن الى الاشتراك في المناقشة اذا رأى ان النزاع المعروض يمس مصالح ذلك العضو او تتأثر به بصفة خاصة(٣٨).

غير ان المجلس قد لايكتفي بسماع وجهات نظرهم وما يدلون به من بيانات وآراء وانما قد يتولى التحقيق بنفسه من صحة تلك البيانات والآراء عن طريق لجان او فروع ثانوية ينشئها لهذا الغرض ،والقصد منها في هذه المرحلة هو

---

(٣٦) المادة نفسها الفقرة (٢) من الميثاق .
(٣٧) انظر المادة (٣٢) من الميثاق .
(٣٨) انظر المادة (٣١) من الميثاق .

التثبت فيما اذا كان الموقف او النزاع موضوع البحث من شأنه ان يعرض السلم والامن الدوليين للخطر .

واول مايفعله المجلس ان يتأكد باديء ذي بدء من ان النزاع المعروض ذا صفة دولية وليس شأناً داخلياً يخص سلطة الدولة ذاتها والا امتنع عن النظر فيه ،اذ ليس في الميثاق مايسوغ للامم المتحدة ان تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما، وليس فيه مايقتضي الاعضاء ان يعرضوا مثل هذه المسائل لان تحل بحكم هذا الميثاق ... (٣٩) .

هذا ويختتم المجلس اعماله بعد مداولاته وتحقيقاته باصدار واحدة من التوصيات التالية :

١ ــ دعوة اطراف النزاع الى تسويته باحدى الطرق التقليدية المعروفة في القانون الدولي وهي التفاوض والتحقيق والتوفيق والوساطة والتحكم والقضاء او احالة الى المنظمات الاقليمية ، تاركاً لاطراف النزاع الحرية في اختيار الطريقة التي يرونها ملائمة لحل نزاعهم .

٢ ــ ان يوصي الاطراف باللجوء الى وسيلة معينة من وسائل التسوية السلمية تبعاً لتقديره متى وجدها اكثر ملائمة من غيرها،مع ملاحظة ان على المجلس مراعاة الاجراءآت التي سبق لاطراف النزاع اتخاذها في معالجة النزاع القائم بينهم (٤٠) ، كما ينبغي ان يضع المجلس في اعتباره وجوب عرض المنازعات القانونية على محكمة العدل الدولية من قبل اطراف النزاع ووفق مقتضيات نظامها الاساسي (٤١) .

---

(٣٩) المادة (٢) الفقرة (٧) من الميثاق .
(٤٠) انظر الفقرة (٢) من المادة (٣٦) من الميثاق .
(٤١) انظر الفقرة (٣) من المادة نفسها من الميثاق .

٣ – اذا تبين للمجلس ان الطرق السابقة لم تف بالغرض وان استمرار النزاع يعرض السلم والامن الدوليين للخطر ، فله ان يوصي بما يراه ملائماً من شروط لحل النزاع (٤٢) . مما يمنحه سلطة شبه قضائية ، وهو مالا يلجأ اليه المجلس الا مضطراً حينما تخفق الطرق المشار اليها في تسوية النزاع .

٤ – ان يحيل النزاع الى احد الفروع الرئيسة للامم المتحدة ، او ينشيء فرعاً ثانوياً او جهازاً خاصاً او لجنة معينة لاغراض التسوية السلمية. وفي كل الاحوال فان التوصيات التي تتخذ بموجب هذا الطريق ((طريق التسوية السلمية للمنازعات)) تكون باغلبية تسعة اصوات من بينها اصوات الدول ذات المقاعد الدائمة باعتبار ان المسألة هي من المسائل غير الاجرائية((الموضوعية))

ثانياً : أجراءآت المنع والقمع :

هذا الطريق يتيح لمجلس الامن اتخاذ مايراه من اجراءآت تنفيذية ضرورية لمواجهة الخطير من حالات تهديد السلم او انتهاكه،وهو الاختصاص الأكثر اهمية وفاعلية بين اختصاصات المجلس وصلاحياته ، وقد كرس له الفصل السابع من الميثاق تحت عنوان ((فيما يتخذ من الاعمال في حالات تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان)) .

وقبل ان يتخذ المجلس اي من الاجراءآت التنفيذية فانه ينبغي ان يقرر ما اذا كان قد وقع تهديد السلم او اخلال به او عملاً من اعمال العدوان (٤٣).

ثم يعمد الى اجراء تمهيدي بأن يدعو الاطراف المتنازعة الى الاخذ بما يراه ضرورياً او مستحسناً من تدابير مؤقتة ، وذلك منعاً لتفاقم الموقف ، وفي

(٤٢) انظر الفقرة (٢) من المادة (٣٧) من الميثاق .
(٤٣) انظر المادة (٣٩) من الميثاق .

كل الاحوال فأن هذه التدابير المؤقتة لاتخل بحقوق الاطراف المتنازعة أو مطالبهم أو مراكزهم، وعلى مجلس الامن ان يضع في اعتباره عدم أخذ اطراف النزاع بهذه التدابير المؤقتة ويحسب لذلك حسابه (٤٤) .

من ذلك قرار مجلس الامن الصادر في ١٦ تشرين الثاني ١٩٤٨ الخاص بفرض الهدنة في فلسطين بين الاطراف المتحاربة .

واذا ماأخفق المجلس في دعوته هذه فانه يلجأ الى اتخاذ تدابير القمع وفقاً لتقديره في مواجهة كل حالة بعينها ، وهو مخير في هذا الشأن بين نوعين من الاجراءآت :

أ ـ اجراءآت لاتنطوي على استخدام القوة المسلحة .

ب ـ اجراءآت ذات طابع عسكري بحت .

واذا مارأى المجلس ان الحالة القائمة لاتستوجب استخدام القوة المسلحة لتنفيذ قراراته ، فانه يتوجه الى اعضاء الامم المتحدة طالباً اليهم تطبيق اجراءآت من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والاتصالات اللاسلكية وغيرها من وسائل الاتصال وقفاً جزئياً أو كلياً وقطع العلاقات الدبلوماسية (٤٥) .

ولعل من التطبيقات العملية المهمة التي يشار اليها بهذا الصدد قرار مجلس الامن عام ١٩٧٦ المتضمن توقيع عقوبة المقاطعة على النظام العنصري في

---

(٤٤) انظر المادة (٤٠) من الميثاق .

(٤٥) انظر المادة (٤١) من الميثاق .
هذا وقد عالج الميثاق مشكلة الاضرار الاقتصادية الناجمة عن المقاطعة التي قد تلحق بدولة اخرى لا علاقة لها بالدولة المعتدية لكنها ترتبط واياها بعلاقات اقتصادية ، وربما تعكس المقاطعة اثارها السلبية عليها دون ان يكون لها ناقة او جمل في موضوع النزاع او العدوان ، فاعطاها الحق في ان تتذاكر مع مجلس الامن لحل هذه المشاكل، انظر المادة (٥٠) من الميثاق.

روديسيا ، الذي تضمن فيما تضمن قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية
والتجارية ووسائل الاتصالات والمواصلات .

فاذا ماثبت للمجلس ان الاجراءآت غير العسكرية كتلك التي اشرنا اليها
لاتفي بالغرض او ثبت لديه فعلياً انها لم تف بالغرض فله أن ينفذ اجراءآته
هذه عن طريق القوات الجوية والبحرية والبرية بما يتناسب وحفظ حالة
السلم والامن الدوليين او اعادتهما الى نصابهما ، بما في ذلك استخدام
الطرق العسكرية المختلفة كالمظاهرات الحربية والحصر وتنفيذها باي صنف
من صنوف القوات المسلحة (٤٦) .

وقد فصل الميثاق وسائل تشكيل القوات العسكرية التي يستعين بها المجلس
لتنفيذ هذه الاجراءآت وحدد مسؤولية الدول الاعضاء بهذا الخصوص على
النحو التالي : —

١ — اوجب على اعضاء الامم المتحدة جميعاً ان يضعوا تحت تصرف
مجلس الامن مايلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية
بما في ذلك حق المرور عبر اقاليمهم حينما يطلب المجلس ذلك منهم وطبقاً
لاتفاقيات خاصة تعقد لهذا الغرض ، تحدد بموجبها عدد القوات وانواعها
واستعداداتها واماكنها ونوع التسهيلات والمساعدات التي تقدم ، وكل ذلك
ينبغي ان يتم التفاوض بشأنه والاتفاق عليه على نحو سريع لكي يتمكن
المجلس من اداء مهمته (٤٧) .

٢ — للمجلس ان يقرر فيما اذا كانت الاجراءآت اللازمة لتنفيذ قراره
تستوجب مشاركة جميع اعضاء الامم المتحدة أو بعضهم ، وقد يقومون بها

(٤٦) انظر المادة (٤٢) من الميثاق .
(٤٧) انظر المادة (٤٣) من الميثاق .

بصفة مباشرة او من خلال المنظمات والوكالات الدولية التي ينتسبون اليها(٤٨).

٣ ــ يمتنع اعضاء المنظمة جميعاً عن مساعدة اية دولة اتخذ المجلس حيالها عملاً من اعمال المنع او القمع (٤٩) ، وماهذا الاجراء في الحقيقة سوى الوجه الآخر لما قررته المادة التاسعة والأربعون من الميثاق، حيث اوجبت تضافر اعضاء الامم المتحدة على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التي قرر المجلس اتخاذها .

هذا وقد ذهب الميثاق الى ذكر الكثير من التفاصيل مما عد ضرورياً بل لازماً لتمكين المجلس من وضع قراراته واجراءآته موضع التنفيذ ، وهو لهذا السبب الزم الاعضاء بان يخصصوا جزءاً من وحداتهم الجوية بحيث يمكن استخدامها فوراً لاعمال القمع الدولية المشتركة تحت راية الامم المتحدة وتتولى لجنة اركان الحرب التابعة للمجلس تقديم مشورتها بشأن تحديد قوة تلك الوحدات ومدى استعدادها والخطط اللازمة لنشاطها ، وكل ذلك في حدود ماتقرره الاتفاقيات المعقودة لهذا الغرض (٥٠) .

كما بينت المادة (٤٧) كيفية تشكيل هيئة الاركان هذه وحددت مهامها في قيادة الاعمال الحربية، ودورها تنظيم التسلح ونزع السلاح ، فهي تتكون من رؤساء اركان الدول ذات المقاعد الدائمة في المجلس او من يقوم مقامهم ولها ان تستعين بغير هؤلاء اذا اقتضى الحال، وهي الهيئة المسؤولة عن التوجيه الستراتيجي للقوات المسلحة الموضوعة تحت تصرف المجلس ولها ان تنشيء

---

(٤٨) انظر المادة (٤٨) من الميثاق

(٤٩) انظر الفقرة (٥) من المادة (٢) من الميثاق

(٥٠) انظر المادتين (٤٥و٤٦) من الميثاق .

هيئات فرعية اقليمية بعد التشاور مع التنظيمات الاقليمية ذات الشأن (٥١).

ولقد أباح الميثاق للدول فرادى او جماعات الدفاع عن انفسهم اذا ما ماتعرضوا لعدوان مسلح وعد ذلك حقاً من الحقوق الطبيعية للدول التي لايمكن للميثاق ان ينتقص منها او يهون من شأنها شريطة ان تبلغ الدولة المجلس فوراً بما اتخذته من تدابير في نطاق استخدامها للقوة المسلحة دفاعاً عن نفسها وهي تظل متمتعة بهذا الحق ريثما يتخذ مجلس الامن مايلزم من اجراءآت حفظ السلم والامن الدوليين (٥٢) .

واخيراً تجدر الاشارة الى ان المجلس لم يمارس من الناحية الفعلية استخدام القوة المسلحة على النحو الذي وردت في نصوص الميثاق .

ولعل المثل الوحيد في هذا الشأن هو استخدام القوات المسلحة في قضية كوريا عام ١٩٥٠ لاجبار قوات كوريا الشمالية على الانسحاب من كوريا الجنوبية وهو استخدام لابسته مجموعة من الظروف السياسية الدولية الخاصة وهو مالم يتكرر لحد الآن وربما من المتعذر تكراره في المدى المنظور .

وبدلاً من ذلك فان الامم المتحدة لجأت عن طريق الجمعية العامة في الغالب الى اجراءآت عسكرية ذات صيغ مختلفة عما هو مصمم في الميثاق من دور كان ينبغي ان يتولاه مجلس الامن ، سميت احياناً بقوات طواريء واحياناً بقوات سلام دولية او قوات مراقبة هدنة او وقف اطلاق النار او قوات فصل بين جيوش متحاربة .

منها لجنة مراقبة خطوط الهدنة في فلسطين عام ١٩٤٨ ، ولجنة المراقبين العسكريين في كشمير عام ١٩٤٩ ، وقوات الطواريء الدولية في الشرق الاوسط

(٥١) انظر المادة (٤٧) من الميثاق .
(٥٢) انظر المادة (٥١) من الميثاق .

اثر العدوان الثلاثي على مصر عام ١٩٥٦ ،وقوات السلام في الكونغو عام ١٩٦٠ وفي قبرص عام ١٩٦٤ وقوات الامم المتحدة للفصل بين الجيوش المتحاربة في الحرب العربية الاسرائيلية عام ١٩٧٣ . والحقيقة فان هذا النوع من الاستخدام للقوة المسلحة ليس هو المقصود بالفصل السابع من الميثاق ، وليست هي الصيغة التي كان معمولاً على مجلس الامن انشائها لمواجهة حالات خرق السلام والامن الدوليين ، ووقوع حالة العدوان ، لكنها كما قلنا صيغة اقتضتها طبيعة الحال الذي آل اليه نظام الامن الجماعي الذي عهد به الى مجلس الامن ، والذي اصبح من المستحيل تطبيقه بصفته التي وردت في الميثاق في ظل معطيات الواقع الدولي القائم .

اختصاصات أخرى لمجلس الأمن :

هناك اختصاصات اخرى لمجلس الامن غير ماذكرنا الى جانب الاختصاص الرئيس له في حفظ السلم والامن الدوليين ، وهي اختصاصات بعضها يتولاها بالاشتراك مع الجمعية العامة للامم المتحدة ويتولى البعض الآخر منفرداً ومن الصنف الاول :

١ ـ الاختصاصات المتعلقة بشؤون العضوية في المنظمة سواء ماتعلق منها بقبول الاعضاء الجدد او وقف عضويتهم او انهائها بالفصل ، وفي كل الاحوال لايتم ذلك الا بناءاً على توصية المجلس مقرونة بموافقة الجمعية العامة (٥٣) .

٢ ـ اختيار الامين العام يتم بتوصية من مجلس الامن مشفوعة بموافقة الجمعية العامة (٥٤) .

---

(٥٣) انظر المواد (٤و٥و٦) من الميثاق .

(٥٤) انظر المادة (٩٧) من الميثاق .

٣ - يشترك المجلس والجمعية العامة في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية (٥٥) .

٤ - يشترك المجلس والجمعية في تحديد الشروط التي يجوز بموجبها للدول غير الاعضاء في المنظمة الانضمام الى النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية (٥٦) .

اما الصنف الثاني من الاختصاصات التي يمارسها المجلس منفرداً فهي :

١ - يتولى مجلس الامن الاشراف على الاقاليم ذات الاهمية الستراتيجية الخاضعة لنظام الوصاية (٥٧) .

٢ - وضع الخطط اللازمة لتنظيم التسلح وخفضه ، ووضع المناهج الخاصة بتحويل اقل قدر ممكن من موارد العالم البشرية والاقتصادية صوب التسلح (٥٨) .

٣ - يضع مجلس الامن الشروط التي يراها مناسبة لاشتراك الدولة التي ليست من اعضاء الأمم المتحدة في المناقشات التي تدعى اليها من قبل المجلس ، حينما تكون تلك الدولة طرفاً في نزاع معروض عليه . (٥٩)

---

(٥٥) انظر المادة (٤) من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية .
(٥٦) انظر الفقرة (٢) من المادة (٩٣) من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدو لية .
(٥٧) انظر الفقرة (١) من المادة (٨٣) من الميثاق .
(٥٨) انظر المادة (٦) من الميثاق .
(٥٩) انظر المادة (٣٢) من الميثاق .

ثالثاً : المجلس الاقتصادي والاجتماعي

ادرك واضعو الميثاق اهمية التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية في افشاء السلام وتحقيق مقتضيات الامن بين اعضاء المجتمع الدولي ، ولهذا عد التعاون بين اعضاء الهيئة في هذه المجالات واحداً من اهم مقاصد الامم المتحدة (١) .

ورغبة منهم في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضرورية لقيام علاقات سلمية وودية بين الدول ، مؤسسة على احترام المبدأ القاضي بالمساواة في الحقوق بين الشعوب وحق كل منها في تقرير مصيرها ، وتيسير حل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز التعاون الدولي واشاعة احترام حقوق الانسان وحرياته الاساسية ، فقد افرد الميثاق لهذا الجانب من جوانب تنظيم الحياة الدولية الفصلين التاسع والعاشر ، فجاء اولهما مكرساً للتعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي وجاء ثانيهما مبيناً كيفية تكوين المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتحديد المهام والاختصاصات التي انيطت به لتحقيق هذا الهدف بوصفه الجهاز الرئيس من بين اجهزة الامم المتحدة الذي تقع على عاتقه مهمة النهوض بهذه المسؤولية تحت اشراف الجمعية العامة .

---

(١) انظر الفقرة (٣) من المادة (١) من الميثاق . من مقاصد الامم المتحدة «... ٣ – تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصفة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك اطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس او اللغة او الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء».

تشكيل المجلس :

يتألف المجلس الاقتصادي والاجتماعي من اربعة وخمسين عضواً (٢)، تنتخبهم الجمعية العامة من بين اعضاء المنظمة لمدة ثلاث سنوات ، حيث يتم تجديد انتخاب ثلث الاعضاء اي ثمانية عشر عضواً منهم كل عام ، ويجوز اعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته فور انتهائها مباشرة ، بحيث يمكن تحقيق نوع من العضوية الدائمة من الناحية الفعلية وان لم يكن هناك نص يمنح مثل هذه العضوية كما هو الحال بالنسبة للدول ذات المقاعد الدائمة في مجلس الامن (٣) . ولقد جرت العادة على الاخذ بنظر الاعتبار تمثيل المناطق الجغرافية المختلفة في المجلس وان لم ينص الميثاق على ذلك ، ولذا فقد اعطيت لآسيا ١٠ مقاعد ولأفريقيا ١٤ مقعداً ولأمريكا اللاتينية ١١ مقعداً ولأوربا الغربية ومناطق أخرى ١٣ مقعداً ، ولأوربا الشرقية ((الاشتراكية)) ٦ مقاعد.

ويقوم المجلس بانتخاب الرئيس ونوابه الثلاثة في الاجتماع الاول من كل عام (٤) . ويعقد المجلس اجتماعين اعتياديين في السنة ، وله ان يعقد اجتماعاً طارئاً اذا ماطلب اكثرية الاعضاء ذلك (٥) ،او اوصت به الجمعية العامة او مجلس الامن ، كما ينعقد المجلس بناء على طلب مجلس الوصاية

---

(٢) انظر المادة (٦١) من الميثاق .
وتجدر الاشارة إلى ان المجلس الاقتصادي والاجتماعي كان يتكون من ١٨ عضواً ثم يزيد إلى ٢٧ عضواً عام ١٩٦٥ ثم إلى اربعة وخمسين عام١٩٧٣ وذلك بموجب قرارين صادرين من الجمعية العامة بهذا الشأن للازدياد المضطرد في عدد اعضاء الامم المتحدة .

(٣) لقد جرت العادة على معاودة انتخاب الدول الخمس الكبرى عدا الصين لعضوية المجلس الاقتصادي والاجتماعي فور انتهاء عضوية اي منها فاصبحت من الناحية الفعلية تتمتع بمقاعد دائمة فيه .

(٤) انظر المادة (٢٠) من لائحة اجراءات المجلس .

(٥) انظر المادة (٧٢) الفقرة (٢) من الميثاق .

أو احدى دول المنظمة او احدى الوكالات المتخصصة اذا مااقترن مثل هذا الطلب بموافقة الرئيس ونوابه (٦) .

ولكل عضو صوت واحد ، وتتخذ القرارات بأكثرية الاعضاء الحاضرين المشاركين في التصويت (٧) ، وللمجلس اذا مارأى ضرورة لذلك ان يتوجه بالدعوة الى اي عضو من اعضاء المنظمة للمشاركة في مناقشة اية مسألة تخص ذلك العضو او تمس مصالحه دون ان يكون له جق المشاركة في التصويت(٨).

هذا وللمجلس ان ينشيء مايراه ضرورياً من اللجان للشؤون الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بتعزيز حقوق الانسان وحرياته الاساسية ، وكل مايحتاجه منها لتصريف شؤونه ، وهي تتراوح بين لجان فنية متخصصة ولجان اقتصادية اقليمية ، ولجان دائمة واهمها :

(أ) اللجان الفنية المتخصصة : وهي لجان انشئت بهدف دراسة موضوعات معينة وتقديم نتائج دراساتها وتوصياتها الى المجلس ،ولها ان تستعين بذوي الخبرة والاختصاص من خارج المجلس واهمها : لجنة الاحصاء ولجنة التنمية الاجتماعية ،ولجنة الاسكان ، ولجنة حقوق الانسان ، ولجنة القضاء على التفرقة العنصرية ، ولجنة النقل والمواصلات ، ولجنة المخدرات ،ولجنة مركز المرأة ، ولجنة تجارة المواد الاولية .

(ب) اللجان الاقتصادية الاقليمية : وهي لجان تعنى بالمشكلات الاقتصادية لمناطق جغرافية معينة ، وهي إنما انشأت لتباين تلك المشكلات واختلافها من دولة لدولة ومن منطقة أقليمية لمنطقة أقليمية أخرى ، واختلاف الحلول

---

(٦) انظر المادة (٤) من لائحة اجراءات المجلس .
(٧) المادة (٦٧) من الميثاق .
(٨) المادة (٦٩) من الميثاق .

والمجلس في سعيه لتحقيق هذه الاهداف يقوم باعداد الدراسات والتقارير ويصدر مايراه من التوصيات ويدعو الى التنسيق بين الاعضاء والتشاور بينهم مباشرة او في اطار الوكالات المتخصصة ، ومجمل هذه الانشطة يمارسها المجلس على سبيل (التوصيات) التي لاتتمتع بالقوة الالزامية ، ولعل السبب في ذلك ان ضروب النشاطات المختلفة التي يقوم بها المجلس انما تقع ضمن السلطان الداخلي للدولة ، وفي حدود اختصاصات السيادة مما لايستساغ معه للامم المتحدة أو اي من اجهزتها التدخل فيه قسراً .

هذا وتجدر الاشارة الى ان اختصاصات المجلس وصلاحياته الواسعة لاتعد استلاباً لاي من اختصاصات الجمعية العامة وصلاحياتها ولا يتوقع حصول نزاع بينهما على كيفية توزيع الاختصاصات ، ذلك لان المجلس يعمل تحت اشراف الجمعية وتوجيهها اولاً ثم ان المجلس اصبح يمثل الى حد كبير ذات القوى والاتجاهات السياسية الموجودة في الجمعية العامة ، خاصة بعد زيادة عدد اعضائه الى اربع وخمسين عضواً ، كما ان الجمعية نفسها اخذت تتولى زمام المبادرة للقيام ببعض المهام التي تعد اصلاً من اختصاص المجلس .

ولعل اتجاه الجمعية هذا يمكن ان يفسر على انه ايلاء اهمية أكبر لبعض المشكلات الاقتصادية والاجتماعية حينما تباشرها الجمعية باعتبارها اوسع تمثيلاً لاعضاء المجتمع الدولي واصدق في التعبير عن اتجاهاته وسياساته ، كما ان الجمعية مخولة بصريح الميثاق في بحث اية مسألة تدخل في نطاق الميثاق وتقديم ماتراه من التوصيات بشأنها ، ومع ذلك فان دور الجمعية هذا لايحط بحال من الاحوال من قيمة النشاط الذي يمارسة المجلس في مجالات

اختصاصاته وصلاحياته حتى ولو وصف من بعض الكتاب، بانه اضحى تابعاً من توابع الجمعية العامة .

هذا ويقوم المجلس بالمهام الاساسية التالية : —

١ — اعداد الدراسات والتقارير في المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية وما يتصل بها، وهو يتولى هذه المهام بنفسه او يقوم بالتوجيه الى ضرورة اعداد تلك التقارير والدراسات فيتوجه بها الى الامانة العامة للمنظمة او اللجان الاقتصادية الاقليمية بالمجلس او الى لجان الخبراء او الوكالات المتخصصة (١٢) .

٢ — تقديم التوصيات في الشؤون الداخلة في اختصاصه بما في ذلك الامور التي تخص احترام حقوق الانسان وحرياته الاساسية وتذكير الجهات المعنية بوجوب مراعاتها (١٣) .

٣ — اعداد مشروعات اتفاقيات ، الغرض منها تدعيم التعاون الدولي في مجالات اختصاصه وعرضها على الجمعية العامة لاقرارها ودعوة الدول الاعضاء للانضمام اليها ، وهو مافعله المجلس بالنسبة للاتفاقية الخاصة بمنع جرائم ابادة الجنس البشري ومعاقبة مرتكبيها ، الذي وافقت عليه الجمعية العامة عام ١٩٤٨ واتفاقية المركز القانوني لعديمي الجنسية عام ١٩٥٤ ، والاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية وقد تبنتها الجمعية عام ١٩٦٦(١٤).

٤ — الدعوة الى عقد المؤتمرات الدولية لدراسة المسائل التي تدخل ضمن اختصاصه ، وقد تكون دعوته شاملة لجميع الدول الاعضاء في الامم المتحدة

---

(١٢) انظر الفقرة (١) من المادة (٦٢) من الميثاق .
(١٣) انظر الفقرة (٢) من المادة (٦٢) .
(١٤) انظر الفقرة (٣) من المادة (٦٢) .

او مقتصرة على منطقة اقليمية معينة ، وليس بالضرورة، ان تكون تلك المؤتمرات ذات صفة حكومية خالصة ، اذ قد تدعى اليها حكومات وشركات وهيئات وخبراء غير حكوميين ، ومن مثل تلك المؤتمرات ، مؤتمر الامم المتحدة للعلم والتقنية المعقود عام ١٩٦٣ ومؤتمر الذرة من اجل السلام عام ١٩٦٤ (١٥) .

٥ – يعمل المجلس على التعاون والتنسيق مع الوكالات المتخصصة ، وبين تلك الوكالات مع بعضها البعض ، ويتشاور معها ويقوم بتقديم التوصيات اليها والى الجمعية العامة ، والى اعضاء المنظمة ، كما يتلقى التقارير منها ويمدها ببعض التقارير ويضع بالاشتراك معها ببعض الترتيبات لوضع الخطط المشتركة موضع التنفيذ (١٦) .

علاقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالوكالات المتخصصة :

عرف الميثاق الوكالات المتخصصة بانها تلك المنظمات التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات وتضطلع بمقتضى نضمها الاساسية بتبعات دولية واسعة في مجالات الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشؤون ، وتتصل بالامم المتحدة .

وتقوم هذه الصلة بين الامم المتحدة وهذه الوكالات بموجب اتفاقيات للتعاون تعقد بينهما وتحدد بموجبها اشكال التعاون وشروطه ونطاقه ، وتتولى الجمعية العامة المصادقة على هذه الاتفاقيات بعد عرضها عليها من قبل المجلس .

---

(١٥) انظر الفقرة (٤) من المادة (٦٢) من الميثاق .
(١٦) انظر المادتين (٦٣و٦٤) من الميثاق .

هذا ويتولى المجلس تقديم توصياته بهدف تنسيق سياسات هذه الوكالات واوجه نشاطها، وله ان يعقد اتفاقيات مع اية وكالة من تلك الوكالات وتحديد الشروط التي بمقتضاها تحدد الصلة بين الطرفين ، وله ان ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته اليها والى الجمعية العامة واعضاء الامم المتحدة (١٧) .

وللمجلس أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، وله ان يضع مع اعضاء الامم المتحدة ومع الوكالات المتخصصة مايلزم من الترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التي اتخذتا لتنفيذ توصياته او تنفيذ توصيات الجمعية العامة في شأن المسائل الداخلة في اختصاصه (١٨) .

ويعمل المجلس عادة على اشراك مندوبي الوكالات المتخصصة في مداولاته دون ان يكون لهم حق التصويت وله ان يشرك مندوبيه في مداولات اي من الوكالات المتخصصة (١٩) .

ولما كانت الوكالات المتخصصة منشأة بموجب معاهدات، فانها تختلف اختلافاً جوهرياً عن الاجهزة الفرعية التابعة للامم المتحدة ، ولذا ينبغي عدم الخلط بين الاثنين ، اذ ان الاخيرة تنشأ بمقتضى قرارات تصدرها الجمعية العامة او مجلس الامن او اي فرع رئيس آخر من فروع الامم المتحدة، ومهما تكن درجة الاستقلال الذاتي الممنوحة لتلك الاجهزة الفرعية فهي لاتتمتع بوصف المنظمة كما هو الحال بالنسبة للوكالة المتخصصة (٢٠) .

---

(١٨) انظر الفقرة (١) من المادة (٦٤) من الميثاق .

(١٩) انظر المادة (٧١) من الميثاق .

(٢٠) انظر بول ريتر ، مرجع سابق ، ص من ٣٧٤ – ٣٧٥ .

علاقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالمنظمات غير الحكومية :

أباح الميثاق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي امكانية التعاون مع الهيئات غير الحكومية بقدر مايقتضيه امر مباشرته لنشاطه ، فله ان يجري الترتيبات المناسبة للتشاور مع تلك الهيئات التي تعنى بالمسائل الداخلة في اختصاصه على اختلاف نطاق النشاط الذي تمارسه سواء أكانت عالمية ام اقليمية ام محلية (٢١) .

والعلاقة بين المجلس وهذا النوع من المنظمات تقتصر على النواحي الاستشارية وهي تمنح هذا المركز حينما يوافق المجلس على ادراجها في القوائم الخاصة بالمنظمات غير الحكومية وهي تعد الآن بالمئات .

ويختلف حجم التعاون وطبيعته بين المجلس وهذه المنظمات تبعاً لما تمثله تلك المنظمات من اهمية بالنسبة للنشاطات الاقتصادية والاجتماعية وسائر اهتمامات المجلس ، او فيما تلعبه من دور في منطقتها الاقليمية او المحلية ، ولذا فان علاقاتها مع المجلس ليست على درجة واحدة من الاهمية وانما تختلف قوة وضعفاً تبعاً للتصنيف الذي حدده المجلس لتلك المنظمات غير الحكومية .

رابعاً : مجلس الوصاية ونظام الوصاية :

اولى التنظيم الدولي قسطاً من اهتمامه لمواجهة المشكلة الاستعمارية منذ مطلع هذا القرن منطلقاً من منهج الربط بين الاستعمار والحرب ، فانشأ نظام الانتداب على عهد عصبة الامم ، واستحدث نظام الوصاية في ظل الامم المتحدة .

(٢١) انظر المادة (٧١) من الميثاق .

والاول يشير الى بداية التدخل الدولي المنظم في اعمال الاستعمار (٢٢) . في حين اضحى مصطلح الوصاية يرمز للدلالة على الحركة الهادفة الى استخدام التنظيم الدولي بوصفه اداة لتعديل وتحويل او الغاء الاستعمار (٢٣) .

وازاء هذا الوضع فقد تظاهرت الدول الاستعمارية بانها على استعداد لتكريس قدر من الجهد لتحسين احوال المستعمرات التي اصبحت في ظل التنظيم الدولي تسمى اقاليم أو بلدان واقعة تحت الانتداب او مشمولـــة بالوصاية .

ولقد استغل هذان النظامان في حالات كثيرة على نحو جعلهما يسهمان في تزويد غلاة المستعمرين الضالين باوراق التين ، وطفقاً يخصفانه عليهم ليستروا به عوراتهم تحت ستار من الشرعية الدولية (٢٤) .

ولعل ظهور الروح الاستقلالية وما تلاها من انتشار حركات التحرر الوطني في آسيا وافريقيا وانحسار المد الاستعماري التقليدي بعد الحرب العالمية الثانية بتراجع بعض الدول الأوربية الاستعمارية كبريطانيا وفرنسا الى مصاف دول من الدرجة الثانية بعد الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الامريكية، كلها عوامل اعطت الصيغة الجديدة التي تبناها التنظيم الدولي لمواجهة المشكلة الاستعمارية شيئاً من الجدية والفاعلية .

ومن ثم فانه مما لاريب فيه ان ثمة عدداً من الضمانات والاجراءآت التي مورست في ظل نظام الوصاية بخاصة قد اسهمت الى حد مافي تقليل الشرور

---

(٢٢) للمزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع انظر الدكتور احمد عثمان : مبدأ التنظيم الدولي لادارة المستعمرات وتطبيقاته في الانتداب ونظام الوصاية ، القاهرة،دار النهضة العربية ١٩٦٣ .

(٢٣) كلود ، مرجع سابق ، ص ٤٥٨ .

(٢٤) المرجع نفسه ، ص ٤٩٥ .

والمساويء الاستعمارية ، وشكلت ضغوطاً عبأتها المؤسسات الدولية ضد الدول الاستعمارية مما حملها على الاسهام بشيء من التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمناطق المستعمرة .

على اننا اذا نظرنا الى الموضوع من الوجهة التنظيمية فسنجد ان تطور نظام الوصاية كان جديراً بالاعتبار خاصة اذاماقورن بسلطة نظام الانتداب ،والاهم من ذلك فان ايجاد هذا النظام بحد ذاته قد اقصى مفهوم المشكلة الاستعمارية الذي كان سائداً آنذاك باعتبارها تعبر عن واقع علاقة ثنائية بين طرف مستعمر وآخر مستعمر الى مجال التنظيم الدولي لكي تسهم اطرافاً اخرى في المجتمع الدولي في معالجة مشكلات هذه الظاهرة .

ومهما يكن من امر فلم يعد لنظام الوصاية سوى شيء من الاهمية العلمية فهو جهاز يخطو نحو صيرورته جهازاً تأريخياً من اجهزة الامم المتحدة اذ كاد يفقد اهميته العملية بل حتى مبررات وجوده (٢٥) ، سيما انه لم يبق من الاقاليم التي شارك المجلس في الاشراف على نظام الوصايةالمشموله به سوى بعض جزر المحيط الهادي الواقعة تحت وصاية الولايات المتحدة الامريكية .

نظام الوصاية :

لقد عالج ميثاق الامم المتحدة مشكلات الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ونظام الوصاية ومجلس الوصاية في فصول ثلاث هي الحادي عشر والثاني عشر والثالث عشر .

---

(٢٥) انظر الدكتور محمد مفيد شهاب : المنظمات الدولية ، القاهرة ، دار النهضة العربية،ط٢ ١٩٧٤ ، ص ٣٣٦ ، انظر ايضاً الدكتور محمد السعيد الدقاق، مرجع سابق،ص ٣٤٨.

حيث حدد اهداف هذا النظام طبقاً لمقاصد الامم المتحدة المنصوص عليها في المادة الاولى من الميثاق على النحو التالي وهي (٢٦) :

أ ـ توطيد السلم والأمن الدوليين .

ب ـ العمل على ترقية اهالي الاقاليم المشمولة بالوصاية في امور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم ، واطراد تقدمها نحو الحكم الذاتي او الاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة لكل اقليم وشعوبه ، ويتفق ورغبات هذه الشعوب التي تعرب عنها بملء حريتها وطبقاً لما قد ينص عليه في شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية .

جـ ـ تشجيع احترام حقوق الانسان وحرياته الاساسية دون تمييز بسبب الجنس او اللغة او الدين وبلا تفريق بين الرجال والنساء ، واشاعة مفاهيم اعتماد الشعوب بعضهم على البعض الآخر وتشجيع ذلك .

د ـ ضمان المساواة في المعاملة في الامور الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع اعضاء الامم المتحدة ورعاياها ، والمساواة بينهم فيما يتعلق باجراءآت القضاء .

هذا وقد حددت المادة السابعة والسبعون من الميثاق الفئات المشمولة بنظام الوصاية مما قد يوضع منها بموجب اتفاقيات تعقد لهذا الغرض تسمى اتفاقيات الوصاية ، وهي :ـ

١ ـ الاقاليم الواقعة تحت الانتداب ابان صدور ميثاق الامم المتحدة وهي : تنجانيقا وتوجو والكامرون (البريطانيان) وشرق الاردن وفلسطين وقد كانتا تحت الانتداب البريطاني ،وتوجو والكامرون (الفرنسيان) وكانا

(٢٦) انظر المادة (٧٦) من الميثاق .

تحت الانتداب الفرنسي ، وروانداً اوروندى تحت الانتداب البلجيكي ، وجنوب غرب افريقيا تحت انتداب جنوب افريقيا وغينيا الجديدة تحت الانتداب الاسترالي ، وساموا الغربية تحت انتداب نيوزيلانده ، وجزر المحيط الهادي ماعدا جزيرة جوام وهي ((مارشال وكارولينا وماريانا)) تحت الانتداب الياباني ، ونورو تحت انتداب كل من بريطانيا واستراليا ونيوزيلانده.

ومنذ انشاء الامم المتحدة دعت المنظمة الدول المنتدبة الى شمول هـذه الاقاليم بنظام الوصاية عن طريق اتفاقيات تعقد بينها وبين الامم المتحدة لهذا الغرض .

وبالفعل فقد وضعت تنجانيقا تحت وصاية بريطانيا وتوجو والكمرون تحت وصاية فرنسية بريطانية مشتركة ، وروانداً اوروندى تحت وصايـة بلجيكا وغينيا الجديدة تحت وصاية بريطانيا واستراليا ونيوزيلانده ، وجزر المحيط الهادي تحت وصاية الولايات المتحدة الامريكية .

واستقلت كل من الاردن ونورو ولم يعد للنظام المذكور سلطان عليهما كما رفضت جنوب افريقيا وضع اقليم جنوب غرب افريقيا ((ناميبيا)) تحت الوصاية اما فلسطين فلم توضع تحت نظام الوصاية وانما تولت بريطانيا وهي الدولة المنتدبة عليها — مهمة ادارة مؤامرة دولية في نطاق الامم المتحدة ادت بها الى التقسيم بدلاً من المحافظة على سلامة الاقليم ووحدة اراضيه وتسليمه الى اهله الشرعيين او حتى الاحتفاظ بوحدة الاقليم تحت وصايتها كما كان ينبغي عليها ان تفعل .

٢ — الاقاليم التي تقتطع من دول الاعداء نتيجة الحرب العالمية الثانية والمقصود بذلك هي دول المحور ((المانيا وايطاليا واليابان)) من

مناطق او اقاليم تعتبر بمثابة اسلاب تتولى الدول الحليفة او بعضها وضعها تحت الوصاية باشراف الامم المتحدة ، ولم يطبق هذا النمط من الوصاية الا على جزء من الصومال ((الصومال الايطالي)) حيث وضع تحت وصاية ايطاليا تعاونها لجنة مشتركة من مصر والفلبين وكولومبيا ، وقد اصدرت الجمعية العامة للامم المتحدة توصية في ٢ تشرين الثاني ١٩٤٩ تضمنت فيما تضمنت وجوب حصول الصومال على استقلاله بعد عشر سنوات من تاريخ موافقة الجمعية العامة على اتفاقية الوصاية الخاصة بالصومال (٢٧) ، وبالفعل فقد نال الصومال استقلاله عام ١٩٦٠ .

كذلك فقد دخلت تحت حكم هذه الفئة جزر المحيط الهادي ((مارشال ، وكارولينا وماريانا)) حيث وضعت تحت وصاية الولايات المتحدة الامريكية بعد ان اقتطعت من اليابان اثر هزيمتها في الحرب ، وعدت من المناطق الستراتيجية التي يتولى مجلس الامن الاشراف عليها وليس الجمعية العامة(٢٨) وهو ماوافق عليه المجلس عام ١٩٤٧ ، ولا تزال تخضع لهذا الوضع .

٣ ــ الاقاليم التي تضعها تحت الوصاية دول مسؤولة عن ادارتها بمحض اختيارها : وهو مالم يطبق على اقليم من الاقاليم ، ولاينتظر ان يطبق في اي يوم من الايام ، اذ من المستبعد ان تقدم احدى الدول طواعية على وضع اقليم تابع لها تحت نظام الوصاية (٢٩) .

(٢٧) انظر الدكتور ابراهيم شبلي : التنظيم الدولي : دراسة في النظرية العامة والمنظمات الدولية ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٨٤ ، ص ٣٨٥ .

(٢٨) انظر الفقرة (١) من المادة (٨٣) من الميثاق ونصها : يباشر مجلس الامن جميع وظائف الامم المتحدة المتعلقة بالمواقع الستراتيجية ويدخل في ذلك الموافقة على شروط اتفاقيات الوصاية وتغييرها او تعديلها .

(٢٩) الدكتور سامي عبدالحميد ، مرجع سابق ، ص ٣١٥ .

هذا ولم يعد من الاقاليم مايخضع لهذا النظام بفئاته الثلاثة المذكورة سوى جزر المحيط الهادي .

مجلس الوصاية :

تشكيله :

يتكون مجلس الوصاية من الدول الاعضاء في الامم المتحدة ، وهم يصنفون بحكم الميثاق الى طائفتين :

١ — اعضاء يعينون بالوصف ، وهم اعضاء الامم المتحدة الذين يتولون ادارة اقاليم مشمولة بالوصاية (٣٠) ، واعضاء مجلس الامن من ذوي المقاعد الدائمة الذين لايتولون إدارة اقاليم مشمولة بالوصاية (٣١) .

ولم يعد من هذه الطائفة من ينطبق عليه هذا الوصف باستثناء الولايات المتحدة الأمريكية ، التي تتولى ادارة جزر المحيط الهادي ، وهي تشترك في عضوية المجلس بوصفها تتولى ادارة اقليم مشمول بالوصاية من جهة ، وهي عضو دائم في مجلس الامن من جهة اخرى .

٢ — عدد من الاعضاء تتولى الجمعية العامة انتخابهم من بين اعضائها لمدة ثلاث سنوات ، بحيث يكون ذلك العدد مساوياً للاعضاء المعينين بالوصف في الطائفة الاولى .

وقد اثار موضوع العضوية في المجلس اشكالاً بخصوص الموقف من دولة تقوم بادارة اقليم من الاقاليم غير انها لاتتمتع بعضوية المنظمة ، وهو ماواجهه المجلس بالنسبة لايطاليا حيث كانت تدير الصومال وهي ليست

(٣٠) انظر الفقرة (أ) من المادة (٨٦) من الميثاق .
(٣١) انظر الفقرة (ب) من المادة (٨٦) من الميثاق .

عضواً في الامم المتحدة ، ولذا فقد استبعد اشتراكها في المجلس الى ان قبلت في الامم المتحدة في ٤ كانون الاول ١٩٥٥ وسمح لها بعد ذلك بالتمتع بعضوية مجلس الوصاية .

كما واجه المجلس مشكلة عملية بشأن العضوية اذ بحلول عام ١٩٦٨ لم يبق في المجلس الا استراليا والولايات المتحدة الامريكية من الدول التي تدير أقاليم مشمولة بالوصاية مما يتعين جعل مجموع الاعضاء اربعة ، الا ان الامين العام للامم المتحدة آنذاك ذهب في تقرير له الى ان الغرض من هذه الصيغة هو ضمان الاشراف الخارجي على الدول القائمة بالادارة ، وعليه فان بالامكان الاستمرار في تحقيق هذا الغرض اذا ماضم المجلس الدول القائمة بالادارة زائداً الدول الخمس الكبرى ، وقد قبلت الجمعية العامة بهذا المقترح (٣٢) .

التمثيل والتصويت :

ينص الميثاق على ان (يعين كل عضو من اعضاء مجلس الوصاية من يراه آهلاً بوجه خاص لتمثيله في هذا المجلس) (٣٣) .

وعليه فان هؤلاء المندوبين ليسو من الخبراء الذين كانوا يختارون على عهد العصبة لعضوية لجنة الانتداب ، وانما هم يمثلون دولهم تمثيلاً سياسياً بحتاً ، اما التصويت فيقوم على قاعدة المساواة اذ لكل عضو صوت واحد ، دون تمييز بين الاعضاء ، سواء كانوا يمثلون دولاً تدير اقاليم مشمولة بالوصاية ام كانوا يمثلون دولاً ذات عضوية دائمة في مجلس الامن ام

(٣٢) انظر

Annual Report Of The S.C, 1967-1968, (A/620) p. 95.

نقلا عن الدكتور صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، ص ٢٧٠ .

(٣٣) الفقرة (٢) من المادة (٨٦) من الميثاق .

ممثلين عن اعضاء منتخبين من الجمعية، وتتخذ القرارات بأكثرية الاعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت (٣٤) .

اختصاصات المجلس وسلطاته :

يمارس المجلس اختصاصاته وسلطاته تحت اشراف الجمعية العامة للامم المتحدة ويعرض نشاطاته وتقاريره عليها ، باستثناء المناطق التي تعد من المناطق الستراتيجية حيث يتولى مجلس الامن الاشراف عليها بدلاً من الجمعية وهي كما حددتها المادة السابعة والثمانون من الميثاق كالآتي : —

أ — النظر في التقارير التي ترفعها السلطة القائمة بالادارة .

ب — تلقي العرائض وفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالادارة .

ج — تنظيم الزيارات الميدانية الدورية للاقاليم المشمولة بالوصاية في اوقات يتفق بشأنها مع السلطة القائمة بالادارة .

د — اتخاذ مايلزم من التدابير وفقاً للشروط التي تضمنتها اتفاقيات الوصاية .

هذا ويتولى المجلس على سبيل الاستغراق مهمة وضع طائفة من الأسئلة عن تقدم سكان كل اقليم من الاقاليم المشمولة بالوصاية في الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية ، وهي مائة وتسعون سؤالاً يستخلص المجلس منها تقريراً يقدمه الى الجمعية العامة كما ذكرنا .

كما ترفع اليه العرائض من الهيئات والمنظمات والجمعيات والافراد من الاقاليم المشمولة بالوصاية او من خارجه ، بل تقبل حتى تلك الشكاوي الخالية من التوقيع .

(٣٤) انظر المادة (٨٩) من الميثاق .

وتعد الزيارات الميدانية للاقاليم المشمولة بالوصاية التي يمارسها المجلس نمطاً جديداً من وسائل التحقق من تقدم الاقليم ومشكلاته كما لم يكن معهوداً بالنسبة لنظام الانتداب الذي كان قائماً ابان عهد العصبة .

هذا ولمجلس الوصاية والجمعية العامة اتخاذ مايرونه مناسباً من الاجراءآت والتدابير بشأن تلك الاقاليم استثناءاً مما نص عليه من الاختصاصات السابقة شريطة ان تكون تلك التدابير والاجراءآت منسجمة مع اتفاقيات الوصاية وغير مخالفة لنصوص الميثاق .

الامم المتحدة والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي :

الزم الفصل الحادي عشر من الميثاق الدول الاعضاء في الامم المتحدة أن تضطلع بادارة اقاليم لم تنل شعوبها الحكم الذاتي بان مصالح هذه الاقاليم لها المقام الاول ،فهي تعد أمانة مقدسة في عنقها وان تعمل على تنمية رفاهية سكان اهل هذه الاقاليم الى اقصى حد مستطاع ، وتتكفل بالعمل على تقدم هذه الشعوب اقتصادياً واجتماعياً وتعليمياً، وان تقدر الاماني السياسية لهذه الشعوب حق قدرها وتعاونها في تطوير نظمها السياسية ، وتلتزم بارسال التقارير المنتظمة الى الامين العام بما فيها البيانات الاحصائية والمعلومات الأخرى المتعلقة بشؤون الاقتصاد والاجتماع والتعليم في تلك الاقاليم .

غير ان ميثاق الامم المتحدة لم يعهد الى اي من الاجهزة الرئيسة في المنظمة بسلطة مراقبة الدول التي تتولى ادارة اقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتي او مراقبة التزاماتها الواردة في الفصل الحادي عشر صراحة (٣٥) .

Bowett, op, Cit, p. 78.

(٣٥) عن سامي عبدالحميد ص ٣٢٣ .

فما كان من الجمعية العامة الا ان اعطت لنفسها هذا الحق استناداً الى عموم نص المادة العاشرة من الميثاق التي تمنح الجمعية الحق في ((ان تناقش اية مسألة او أمر يدخل في نطاق الميثاق،وانشأت جهازاً فرعياً لمعاونتها في هذا المجال هو اللجنة المسماة لجنة المعلومات عن الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي، وتتولى هذه اللجنة المشكلة من ست عشرة دولة نصفهم من الدول المسؤولة عن ادارة اقاليم لاتتمتع بالحكم الذاتي،ونصفهم من الدول الاخرى مهمة دراسة التقارير الواردة الى الامم المتحدة ، وتقديم تقرير عنها الى الجمعية العامة ، حيث تصدر توصياتها في ضوئها (٣٦) .

وفي الرابع عشر من كانون الاول ١٩٦٠ أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم ١٥١٤ (الدورة ١٥) المسمى (الاعلان الخاص بمنح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة) والذي اشتهر فيما بعد بقرار تصفية الاستعمار ، وحلت بذلك اللجنة السابقة ونقلت اختصاصاتها الى لجنة تصفية الاستعمار، وقد تضمن الاعلان فيما تضمن(....ان اخضاع الشعوب للحكم الاجنبي وللسيطرة والاستغلال هو انكار لحقوق الانسان الاساسية ،ونقض لميثاق الامم المتحدة وتعويق لتنمية سلام العالم وتعاونه ، وان اجراءآت فورية سوف تتخذ في الاقاليم الاخرى التي لم تحصل بعد على الاستقلال بغية تسليم السلطات كافة الى الشعوب في هذه الاقاليم دون اية شروط او تحفظات ووفقاً لارادتهم ورغبتهم المعبر عنها تعبيراً حراً دون اي تمييز فيما يتعلق بالعنصر او العقيدة او اللون لتمكينهم من الاستمتاع بالاستقلال التام والحرية (٣٧) .

---

(٣٦) سامي عبدالحميد – المصدر نفسه ، ص ٣٢٣ – ٣٢٤ .
(٣٧) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة للامم المتحدة ، القرار ١٥١٤ ، المجلد ١٥، الملحق ١٦ «ج ع /٤٦٨٤» .

وفي العام التالي انشأت الجمعية العامة لجنة خاصة من سبعة عشر عضواً ، ثم زيدوا الى اربعة وعشرين عضواً عام ١٩٦٣ لبحث الموقف فيما يتعلق بتنفيذ الاعلان ، ووضعت اللجنة الخاصة قائمة اولية بالاقاليم التي ينطبق عليها الاعلان، واخذت تتلقى العرائض وتستمع الى الشكاوى وعقدت عدة اجتماعات في افريقيا ،واصدرت في ضوء ذلك توصيات الى الدول المعنية لوضع الاعلان موضع التنفيذ .

وقد اعلنت الجمعية في قرارات لها صدرت فيما بعد ان استمرار الحكم الاستعماري في جميع صوره ومظاهره بما في ذلك الانظمة القائمة على اساس التمييز والفصل العنصريين ، وكذلك انشطة المصالح الاجنبية وغيرها التي تستغل سكان المستعمرات ، وكذلك شن الحروب الاستعمارية لكبح حركات التحرر الوطني في جنوب القارة الافريقية مما يهدد السلام والامن الدوليين .

وذكرت الجمعية بشرعية كفاح الشعوب المستعمرة من اجل ممارسة حقها في تقرير المصير والاستقلال ولاحظت بعين الرضا التقدم الذي احرزته حركات التحرر الوطني في الاقاليم المستعمرة وحثت على تقديم العون المعنوي والمادي لها وناشدت الدول والمنظمات الدولية والوكالات المتخصصة الامتناع عن تقديم العون المعنوي والمادي لها ، وناشدت الدول والمنظمات الدولية والوكالات المتخصصة الامتناع عن تقديم المساعدات الى البرتغال وجنوب افريقيا وروديسيا حتى تتخلى عن سياسة السيطرة الاستعمارية والتمييز العنصري كما طلبت من الدول الاستعمارية تصفية قواعدها العسكرية في الاقاليم المستعمرة بلا قيد ولا شرط وعدم السماح لها باقامة قواعد او منشآت جديدة.

كما نوهت الجمعية بالآثار السيئة لمصالح الاقتصادية الاجنبية على مصالح الاقاليم المستعمرة حيث يشكل الاستغلال السيء للقوى الاستعمارية لهذه الاقاليم عقبة كبرى في سبيل الاستقلال السياسي (٣٨) .

هذا وقد اولت الامم المتحدة سواء على صعيد الجمعية العامة ام مجلس الامن اهتماماً خاصاً ببعض الاقاليم التي لم تتمتع بالحكم الذاتي مثل جنوب غرب افريقيا ((ناميبيا)) والاقاليم الخاضعة للادارة البرتغالية (انغولا وموزمبيق وغينيا البرتغالية) وروديسيا .

قضية جنوب غرب افريقيا (ناميبيا) :

خضع اقليم جنوب غرب افريقيا (الذي اصبح عام ١٩٦٨ يسمى ناميبيا) الى انتداب جنوب افريقيا على عهد عصبة الامم ، بعد ان تم احتلاله فعلياً من قبل جنوب افريقيا عام ١٩١٥ .

وفي الأجتماع الاول للجمعية العامة للامم المتحدة عام ١٩٤٦ رفضت جنوب افريقيا اخضاع الاقليم لنظام الوصاية او الاعتراف باشراف الامم المتحدة على الاقليم ، وقد اخفقت محكمة العدل الدولية بناءاً على رأي استشاري تقدمت به الجمعية العامة عام ١٩٥٠ بان على حكومة جنوب افريقيا التزامات دولية حيال الاقليم وان اشراف عصبة الامم على حسن تنفيذ تلك الالتزامات قد تحول الى الامم المتحدة .

وبناء على ذلك فقد دعت الجمعية جنوب افريقيا عام ١٩٥٣ ان تضع الاقليم تحت وصاية الامم المتحدة .

(٣٨) الامم المتحدة : حقائق اساسية عن الامم المتحدة ، مكتب الامم المتحدة للاعلام، سرس» الليان ، ١٩٧٢ ، ص ٩١ - ٩٢ .

وازاء الاجراءآت غير المشروعة التي مارستها حكومة جنوب افريقيا انهت الجمعية انتدابها عليها وانشأت مجلساً تابعاً للامم المتحدة يتولى ادارة الاقليم ريثما يتم استقلاله وطلبت من المجلس ابلاغ حكومة جنوب افريقيا بذلك وتحذيرها من وضع العقبات في سبيل استقلال الاقليم .

وفي عام ١٩٦٨ اوصت الجمعية مجلس الامن ان يتخذ اجراءآت عاجلة لضمان ازالة وجود جنوب افريقيا فوراً من ناميبيا لضمان استقلال الاقليم ، ووصفت احتلالها للاقليم بانه تهديد خطير للسلم والامن الدوليين .

وعاود مجلس الامن دعوته لجنوب افريقيا الى سحب قواتها والغاء ادارتها للاقليم المذكور في آذار ١٩٦٩ وكررت دعوتها تلك في آب من العام المذكور على ان يتم هذا الاجراء قبل ٤ تشرين الاول ١٩٦٩ .

هذا وقد توالت قرارات الجمعية العامة ومجلس الامن وجهود الامين العام في شجب مواقف حكومة جنوب افريقيا ودعوتها الى الانسحاب من ناميبيا حتى وصل الامر الى رفض الجمعية العامة قبول اوراق أعتماد ممثل جنوب افريقيا عام ١٩٧٤ وحرمت من المشاركة في الدورة التاسعة والعشرين للجمعية ، كما طرح في العام نفسه مشروع فصل جنوب افريقيا من الامم المتحدة لاستمرار احتلالها لاقليم ناميبيا ولقيام نظامها على أساس الفصل والتمييز العنصريين ، ولا تزال جهود الامم المتحدة حثيثة في هذا الشأن ، حيث لاتكاد تخلو دورة من دورات الجمعية العامة الا وتناولت الموضوع بشكل او آخر ، غير ان مواقف الدول الغربية المحابي والمؤيد لجنوب افريقيا يحول بين الامم المتحدة وبين اتخاذ اجراء فعال تجاه هذا النظام الاستعماري العنصري .

خامساً : الامانة العامة :

اهميتها وتكوينها :

نص الميثاق على انشاء امانة عامة للامم المتحدة باعتبارها جهازاً رئيساً من اجهزة المنظمة الى جانب الاجهزة الخمسة الاخرى (١) ، وعزز هذا النص بنص آخر بين فيه كيفية تكوين تلك الامانة العامة وطريقة اختيار الامين العام وصفة وظيفته (٢) .

ان ايلاء الميثاق هذا الجهاز اهمية خاصة لم تكن معهودة من قبل في منظمات اخرى سابقة، مما يعزز قول القائل: ان استحداث الامانة العامة بوصفها جهازاً ضرورياً لاية منظمة دولية انما يعبر عن ذلك التجديد الجوهري الذي حول المؤتمرات الى منظمات دولية ، فهو على حد تعبير انيس كلود (اختراع تنظيمي فريد يعد من اعظم مااستحدث في المسائل الدستورية الرئيسة التي انطوى عليها التنظيم الدولي) (٣) .

والى هذا المعنى اشار بول روتيه بقوله (تنشأ المنظمة الدولية من خلال مؤتمر دولي عندما تتجه نية المؤتمر الى اكتساب نوع من الاستمرار ، وذلك بالانتقال من وضعه المؤقت الدوري إلى وضع دائم، عندئذ تنشأ الهيئتان اللتان تكونان البناء الاصلي لكل منظمة: الجمعية التي تتشكل من جميع ممثلي

---

(١) انظر الفقرة (١) من المادة (٧) من الميثاق ونصها : (تنشأ الهيئات الاتية فروعاً رئيسة للامم المتحدة : جمعية عامة ، مجلس امن ، مجلس اقتصادي واجتماعي ، مجلس وصاية ، محكمة عدل دولية ، امانة) .

(٢) انظر المادة (٩٧) من الميثاق ونصها : (يكون للهيئة امانة تشمل :اميناً عاماً ومن تحتاجهم الهيئة من الموظفين ، وتعين الجمعية الامين العام بناء على توصية مجلس الامن ، والامين العام هو الموظف الاداري الاكبر في الهيئة .

(٣) كلود ، مرجع سابق ، ص ٢٦٧ .

الدول الاعضاء ، وتحمل احياناً اسم المؤتمر تأثراً بالمصدر الذي انشأها، والامانة الدائمة (٤) .

هذا وإلى جانب الامين العام يقضي النظام الاساسي للامانة العامة للامم المتحدة بتقسيم نشاطها بين عدة مكاتب وادارات ، اهمها :

١ ــ مكاتب الامين العام : وتضم المكتب التنفيذي للامين العام، ومكاتب الامناء المساعدين ، ومكتب المراقب(ويضيم مكتب الخزانة ومكتب الميزانية ومكتب الحسابات) ومكتب المستخدمين ، ومكتب الشؤون القانونية .

٢ ــ الادارات وهي : ادارة الشؤون السياسية ومجلس الامن ، وادارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ، وادارة شؤون الوصاية ، والاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، وادارة المساعدات الفنية ، وادارة الاعلام، وادارة المؤتمرات .

٣ ــ مكتب شؤون المقر الاوربي للامم المتحدة في جنيف .

٤ ــ المكاتب الاقليمية .

الأمين العام :

تعيين الامين العام :

الامين العام هو الموظف الاداري الاكبر في الامم المتحدة ويتم تعيينه بقرار من الجمعية العامة،بناءاً على توصية مجلس الامن كما نصت المادة السابعة والتسعون من الميثاق ، حيث يقوم مجلس الامن بعقد جلسة خاصة للنظر في اسماء المرشحين لهذا المنصب، ويتم التصويت لاختيار احدهم باغلبية تسعة

---

(٤) بول روتيه ، مرجع سابق ، ص ٣٠٨ .

اصوات على الاقل من بينها اصوات الدول الخمس ذات المقاعد الدائمة، ثم ترفع التوصية إلى الجمعية، حيث يتم التصويت عليها باغلبية الاعضاء الحاضرين المشاركين بالتصويت .

هذا وان استخدام الميثاق لكلمة (تعيين) بالنسبة للامين العام لا يقصد بها المعنى المألوف في القرارات الادارية،اذ هو ينتخب انتخاباً كما بينا ، وربما قصد به تأكيد معنى الصبغة الادارية التي تسطبغ بها — في الاساس — وظيفة الامين العام (٥) .

ومما يلاحظ ان الميثاق قد عزف عن تحديد مدة ولاية الامين العام، اذ لم تتضمن مقترحات دمبارتن اوكس شيئاً في هذا الصدد، كما اخفق مؤتمر سان فرنسسكو في الاتفاق على هذا الامر، اذ اقترحت بعض الدول تحديد المدة بثلاث سنوات قابلة للتجديد، بينما رأت دول اخرى عدم كفاية المدة المقترحة ولم يتوصل المؤتمرين إلى الخروج برأي موحد في هذا الشأن وقد تولت الجمعية العامة سد هذا النقص فيما بعد حينما قررت عام ١٩٤٦ تحديد الفترة بخمس سنوات قابلة للتمديد او التجديد .

كما يلاحظ ان الميثاق قد سكت عن تحديد صيغة التجديد او التمديد وهل تتطلب موافقة الجمعية مقرونة بتوصية المجلس كما هو الحال بالنسبة للتعيين؟ ام ان هذه الصيغة خاصة بالتعيين فحسب ؟الأمر الذي ادى إلى اثارة مناقشة مستفيضة في اواخر عام١٩٥٠ حول شرعية القرار الصادر عن الجمعية العامة دون توصية مجلس الامن بشأن تمديد فترة ولاية (تراكفي لي)اعتباراً من ١

(٥) انظر الدكتور عبدالعزيز محمد سرحان : الاصول العامة للمنظمات الدولية ، القاهرة ،دار النهضة العربية ، ط ١ ، ١٩٦٨. ص ٥٣٧ .

تشرين الثاني ١٩٥٠ ولثلاث سنوات اخرى . غير ان جوهر المشكلة لم يكن كامناً في قصور الميثاق عن معالجة هذه الحالة فحسب بل تعداه إلى وجه من اوجه الصراع في خضم الحرب الباردة التي كانت تدور بين الاتحاد السوفيتي وكتلته والولايات المتحدة وكتلتها في اطار الامم المتحدة ، اذ لم يكن (تراكفي لي) شخصاً مرغوباً فيه لدى الاتحاد السوفيتي، فهو متهم في حياده ونزاهته ،وانه ميال للغرب والولايات المتحدة بصفة خاصة، متحيز لها، خاصة عندما عمد إلى فصل بعض المستخدمين الامريكيين من الامم المتحدة بعد ان اتهمتهم حكومتهم بانتمائهم للحزب الشيوعي (٦) .

وهو الامر الذي حمل الاتحاد السوفيتي على استخدام حق النقض اكثر من مرة داخل مجلس الامن بخصوص تمديد ولايته مما شل اعمال المجلس وحال بينه وبين صدور التوصية اللازمة لذلك ، فلجأت الولايات المتحدة الامريكية إلى الجمعية العامة — التي كانت واقعة تحت نفوذها انذاك — واستصدرت منها قرار التمديد ،مما دفع الاتحاد السوفيتي إلى عدم الاعتراف به ومقاطعته والامتناع عن التعامل معه ، الامر الذي حمله على الاستقالة في ١٠ تشرين الثاني ١٩٥٢ ، وازاء هذه الحالة فقد اقترح الاتحاد السوفيتي على عهد خورتشوف ان تكون الامانة العامة ثلاثية التشكيل ، بحيث يصبح احد الامناء من الدول الاشتراكية والثاني من الدول الرأسمالية والثالث من دول عدم الانحياز ، غير ان هذا الاقتراح جوبه بالرفض ، وعدت هذه الصيغة غير عملية ، ولا تنسجم مع طبيعة تكوين الامم المتحدة .

هذا وقد تواتر العمل على اختيار الامين العام من بين مواطني الدول

(٦) لمزيد من التفاصيل حول هذه الواقعة انظر اينيس كلود ، مرجع سابق ، ص من ٢٨٦ - ٢٨٨ .

الصغيرة او الحيادية، والتي لا تثير حساسيات سياسية بالنسبة للدول الكبرى ذات النفوذ الفعال في المنظمة (٧) .

وفي كل الاحوال فان الصفات التي ينبغي ان يتحلى بها شاغل هذا المنصب الممتاز هي تمتعه بقدر وافر من النزاهة والحياد والتجرد وان يترفع عن المحاباة والانحياز فلا يكون اسير ميوله السياسية ، وهي صفات تتلائم وخطورة المنصب الذي يتولاه ،وما يتمخض عنه من دور لا يؤدى على وجهه الصحيح الا بتوافرها .

اختصاصات الأمين العام :

يجمع الامين العام في ممارسته لاختصاصاته واداءه لوظائفه بين صفة ادارية باعتباره الموظف الاداري الاكبر للمنظمة – كما ذكرنا من قبل – وبين مهام سياسية بوصفه شخصية دولية املى عليها موقعها قدراً كبيراً من الاهمية والتأثير في نطاق السياسة الدولية، فهو المسؤول عن موظفي الامانة العامة، اذ يتولى تعيينهم وترقيتهم وتوقيع العقوبات الادارية عليهم طبقاً لما تضعه الجمعية العامة من لوائح بهذا الخصوص (٨) .

وهو الذي يتولى اعداد مشروع ميزانية المنظمة ويشرف على جمع حصص الاعضاء فيها ، ويخطر الاعضاء بمواعيد انعقاد الجمعية العامة سواء في

(٧) الاشخاص الذين تولوا الامانة العامة للمنظمة هم :
١ – تراكفي لي: من النرويج عين في ١تشرين الثاني ١٩٤٦ لغاية ٣٠ آذار ١٩٥٣ .
٢ – داك هرشولد : من السويد عين في ٧ نيسان ١٩٥٣ لغاية ١٧ ايلول ١٩٦١ وهو تاريخ وفاته .
٣ – يوثانت : من بورما،عين في ١٨ ايلول ١٩٦١ لغاية ٣١ كانون الاول ١٩٧١.
٤ – كورت فالد هايم : من النمسا ، عين في ١ كانون الثاني ١٩٧٢
٥ – بيرز دي كويلار :

(٨) انظر المادة (١٠١) من الميثاق .

دوراتها العادية ام الطارئة ، ويعد مشروع جدول اعمال الجمعية وبضمنه ما يراه ضرورياً من الموضوعات لعرضه عليها، وهو الذي يتلقى طلبات الانضمام إلى الامم المتحدة ويقوم بادراجها في جدول الاعمال، ويضمن سير عمل اللجان والهيئات وحسن ادائها للمهام الموكلة اليها على الوجه الصحيح، ويراقب المؤتمرات التي تعقد تحت رعاية الامم المتحدة .

ويتولى اعداد التقارير السنوية عن نشاط المنظمة والهيئات واللجان التابعة لها ويقدمها إلى الجمعية العامة في دوراتها الاعتيادية (٩) .

ويتضمن التقرير عادة بياناً وافياً عن القضايا السياسية الدولية ذات المساس بحفظ السلم والامن الدوليين، بما في ذلك التطورات الاقتصادية والتعاون الفني وسير برامج الامم المتحدة في مختلف المجالات، وما يتعلق بالتطورات الاجتماعية وحقوق الانسان ، وتطور الاوضاع في الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي وتلك المشمولة بنظام الوصاية، وكل ما يتعلق بالمنظمة وهيئاتها من شؤون قانونية وادارية ومالية .

ويتلقى الامين العام البيانات والاحصاءات والتقارير الخاصة بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي، ويتولى تسجيل ونشر المعاهدات التي تعقد بين اعضاء المنظمة حيث يلزم الميثاق الاعضاء بوجوب تسجيل معاهداتهم لدى الامانة العامة ، وعليها ان تقوم بنشرها على وجه السرعة (١٠) .

كما يشترك الامين العام في اجتماعات مجلس الامن والجمعية العامة والمجلس الاقتصادي ومجلس الوصاية ، ويستطيع ان ينيب عنه في هذه الاجتماعات

(٩) انظر المادة (٩٨) من الميثاق .
(١٠) انظر المادة (١٠٢) من الميثاق .

وغيرها من يعينه لهذا الغرض،وهو يمثل المنظمة فيما ترتبط به من اتفاقيات سواء مع الدول ام مع المنظمات الدولية الاخرى ويوقع نيابة عنها،كما يمثلها في كل ما يتعلق بحقوق المنظمة والتزاماتها القانونية .

وإلى جانب الوظائف الادارية التي يتولاها الامين العام ، فانه يتمتع باختصاصات سياسية بعضها يتولاها بموجب نصوص الميثاق واخرى يمارسها بحكم موقعه الممتاز في المنظمة الدولية وبمبادراته الخاصة تبعاً لما يتمتع به كل امين عام من خصائص قيادية وصفات شخصية في المجتمع الدولي .

ومن اهم تلك الاختصاصات ملاحظة الأمين العام لواقع العلاقات الدولية وتنبيه مجلس الامن إلى اية مسألة يرى انها قد تهدد السلم والأمن الدوليين(١١). وله ان يقترح مايراه ضرورياً من المسائل السياسية على جدول اعمال الجمعية العامة وفق تقديره ، ويتولى في بعض الاحيان القيام بتحقيقات لاستكمال المعلومات التي يتوجب عليه تقديمها إلى مجلس الامن .

اما بالنسبة للمبادرات السياسية فهي نسبية — كما ذكرنا — يستطيع الامين العام استغلالها على احسن وجه اذا ما كان كفوءاً في منصبه، ذلك لان نظام الامم المتحدة اتاح له هذه الفرصة ان هو اراد اثبات جدارته؛ اذ ان مؤتمر سان فرنسسكو لم يصف الامين العام على انه مجرد اداري كبير في الامم المتحدة فحسب،لكنه منحه دوراً سياسياً ممتازاً مخولا اياه سلطة العمل كما لو كان يتمتع بصفة (العضو السادس عشر في مجلس الامن) (١٢) .

---

(١١) انظر المادة (٩٩) من الميثاق .

(12) Schwebel. The Secretary of the United Nations, p, 23.
ذكره اينس كلود ، مرجع سابق ص ٢٩١

فقد بادر(ترا كفي لي) إلى تنبيه مجلس الامن إلى خطورة الوضع في كوريا عام ١٩٥٠ ،كما نبه همرشولد إلى ازمة الكونغو عام ١٩٦٠ ونبه دي كويلا إلى الحرب العراقية الأيرانية عام ١٩٥٠

غير ان دور الامين العام السياسي قد يتجاوز مجرد تنبيه مجلس الامن لكي يأخذ زمام البادرة بنفسه كما فعل همرشولد بزيادة عدد المراقبين الدوليين في لبنان عام ١٩٥٨ /(١٣)، وما اقدم عليه يوثانت في مايس عام ١٩٦٧ من سحب قوات الطوارىء الدولية من سيناء، بناءاً على طلب تقدمت به الجمهورية العربية المتحدة ، دون الرجوع إلى الجمعية العامة للامم المتحدة ، وقد اثار هذا الموضوع جدلاً كبيراً حول شرعية العمل الذي قام به يوثانت ، فذهب كتاب إلى ان سحب مثل هذه القوات هو من اختصاص الجمعية العامة باعتبارها الجهة التي ارسلتها إلى المنطقة ، اثر حرب السويس والعدوان الثلاثي على مصر عام ١٩٥٦ ، ورأى اخرون — بحق — ان وجود قوات الطوارىء هو بحد ذاته يعتمد على موافقة الدولة صاحبة الاقليم الذي تقف عليه هـذه القوات ، وان رفضها استمرار وجود هذه القوات هو من خصائص السيادة التي تتمتع بها الدولة ذاتها ، وبهذا يصبح عمل الامين العام مشروعاً ولا غبار عليه ، هذا بالاضافة إلى ما يمكن قوله انه من دواعي حسن تدبير الامين العام انه لبى رغبة مصر في سحب هذه القوات وهو بعمله هذا قد جنبها بالفعل التعرض لمخاطر القتال الذي ما لبث ان نشب في ٥ حزيران عام ١٩٦٧، حينما شنت اسرائيل عدوانها على اقطار عربية ثلاث انذاك من بينها مصر . كما قد تستعين به الامم المتحدة في تنفيذ قراراتها كما هو الحال بالنسبة للحرب العراقية الايرانية ، حيث اوكل مجلس الامن إلى الامين العام مهمة

(١٣) نقلا عن اونيس كلود ، مرجع سابق ، ص ٢٩١ .
كانت الامم المتحدة قد ارسلت مراقبين إلى الحدود السورية اللبنانية عام ١٩٥٨ اثر الشكوى التي تقدمت بها لبنان ضد الجمهورية العربية المتحدة متهمة اياها بالتدخل في شؤونها الداخلية

الاتصال بكل من العراق وايران بغية اتخاذ الاجراءات العملية الكفيلة بتنفيذ قراره رقم ٥٩٨ المتخذ في ٢١ تموز ١٩٨٧ .

ومن مظاهر الدور السياسي للامين العام ما يقوم به من مهام الوساطة والمساعي الحميدة في تسوية المنازعات الدولية احياناً بتوجيه من الامم المتحدة واحياناً بطلب من الدول ذاتها او بمبادرته الذاتية .

موظفو الأمانة العامة :

يتولى الأمين العام تعيين موظفي الأمانة العامة ، ومستخدميها بموجب الانظمة التي تسنها الجمعية العامة لهذا الغرض ، كما تقوم الجمعية بمعاونة الامين العام بأصدار اللوائح التي تنظم المركز القانوني لموظفي الامانة .

ولقد اجمل الميثاق جماع الشروط المطلوبة للوظيفة الدولية في الامانة العامة بشرطين : اولهما : توافر مستوى عال من المقدرة والكفاية والنزاهة وثانيهما : مراعاة التوزيع الجغرافي إلى اقصى حد ممكن في اختيار الموظفين(١٤).وعادة ما يجتهد الامين العام في مراعاة هذين الاعتبارين إلى جانب اعتبارات اخرى ، وهذا ما اشار اليه الامين العام في تقريره الصادر عام ١٩٦٣ بخصوص استخدام عدد من الموظفين لمعالجة الأوضاع المتصلة بنقص تمثيل بعض المناطق مثل افريقيا واوربا الشرقية ، وما ورد فيه إلى جانب الكفاءة والتوزيع الجغرافي ، انه راعى قيمة اشتراكات الدول في ميزانية المنظمة وعدد سكانها إلى جانب الأهمية النسبية للرتب المختلفة للمناصب ، وضرورة اقامة نوع من التوازن

---

(١٤) انظر الفقرة (٣) من المادة (١٠١) من الميثاق ونصها: (ينبغي في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم ان يراعى في المكان الاول ضرورة الحصول على اعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة ، كما ان من المهم ان يراعى في اختيارهم اكبر ما يستطاع من معاني التوزيع الجغرافي) .

في الوظائف الكبرى من درجة مدير فاعلي ، كما لاحظ ان الدول الكبرى تستأثر بالجانب الاكبر من الوظائف الدائمة ، بحجة ان الدول الصغيرة لاتستطيع ان تقدم من يصلح لشغل هذه المناصب او لاتستطيع ان تستغني عنهم لمدة طويلة (١٥) .

على ان المشكلة الاهم بالنسبة لموظفي الامانة العامة بل لاية وظيفة دولية اخرى هي قضية «الولاء» وما يتفرع عنها من وجوب تأدية هذا النوع من الوظائف بدرجة عالية من التجرد والنزاهة والحياد ، وهو ما اشارت اليه صراحة الفقرة الاولى من المادة المائة من الميثاق بقولها «ليس للامين العام ولا للموظفين ان يطلبوا او ان يتلقوا في تأدية واجبهم تعليمات من اية حكومة او من اية سلطة خارجية عن الهيئة ، وعليهم ان يمتنعوا عن القيام باي عمل قد يسيء إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسؤولين امام الهيئة وحدها» ولم يكتف الميثاق بمخاطبة موظفي الامانة وتذكيرهم بضرورة احترام مركزهم الدولي وما يتطلبه من نزاهة وحياد فحسب بل توجه بالخطاب إلى الدول الاعضاء انفسهم واضعاً عليهم التزام باحترام الصفة الدولية البحتة لمسؤوليات الامين العام والموظفين وبأن لا تسعى اي منها إلى التأثير عليهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم (١٦) .

من ثم فاذا كانت الكفاءة تشكل المشكلة الفنية الرئيسة وتضخم الجهاز البيروقراطي للامانة وانتشار موظفيها في قارات العالم المختلفة يثير مشكلة ضعف مفهوم الرقابة الادارية المركزية ، فان قضية الولاء تشكل المعضلة المركزية الفلسفية والمعيارية بالنسبة للوظيفة الدولية .

(١٥) انظر الدكتور محمد حافظ غانم : المنظمات الدولية ، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ٢٧٥ .
(١٦) انظر الفقرة (٢) من المادة (١٠٠) من الميثاق .

اذ تبقى المشكلة هي لمن يمنح الموظف الدولي ولائه ؟ هل يمنحه لوطنه ام يمنحه للتنظيم الدولي الذي قبل العمل في نظامه ؟ .

وفي رأينا فإن مسألة الولاء للوظيفة الدولية – بمعنى التجرد والنزاهة والحياد – لا تعني بحال من الاحوال تخلي الشخص عن ولائه لوطنه ، اذ لاتعارض بين الأثنين وهو ما عبر عنه اينيس كلود بقوله : (ان الولاء الدولي ركيزة، لا يمكن الاستغناء عنها لقيام هيئة موظفين دولية فعالة ، ان الولاء الدولي لا يتعارض مع الولاء الوطني لكنه كصغير الغرس او النبات لا يمكن غرسه بنجاح في ارض تصر فيه الحكومات الوطنية على حق السير كما تشاء(١٧) .

(١٧) انيس كلود ، مرجع سابق ، ص ٢٩٠ .

سادساً : محكمة العدل الدولية

نشأت فكرة القضاء الدولي في اذهان من يحلمون بايجاد البديل عن تسوية المنازعات الدولية بالقوة ونبذ فكرة اقتضاء الدولة حقها بنفسها كما كان الحال في المجتمعات الداخلية البدائية ، واحلال فكرة الركون الى القضاء بوصفه الوسيلة السلمية الاكثر عدالة واشد فاعلية والانضج تحضراً في تحقيق المطلب الاول والاهم من مطالب التنظيم الدولي ، الا وهو تحقيق السلم والامن الدوليين على اسس من الحق والعدل .

وهو ماعبر عنه احد المشاركين في مؤتمر سان فرنسيسكو بقوله ((ان انشاء المحكمة سوف يرسي دعائم العدالة والقانون في هذا العالم الذي دمرته الحرب ، كما يتيح الفرصة لاحلال الوسائل القضائية محل الحرب وحكم القوة الغاشمة)) .

ولعل من الاسباب المهمة التي زينت هذا الحلم هو اخفاق تجربة محاكم التحكيم ، بسبب الشعور الذي سيطر على المحكمين باعتبار ان مهمتهم لاتتعدى نطاق التوفيق بين طرفين متنازعين ، وليس ارساء الامن والعدالة كما تقتضيانهما فكرة القضاء وفلسفته ومقاصده ، فجاءت ادنى الى وسائل التسوية السياسية منها الى الوسائل القضائية .

من ثم فقد اتجه التفكير الى انشاء اداة قضائية يلوذ بها اعضاء المجتمع الدولي ممن يسعون الى التماس الحق والعدل والامن عن طريق القضاء .

فانشئت المحكمة الدائمة للعدل الدولي بموجب معاهدة السلام عام ١٩١٩ وانشئت محكمة العدل الدولية في نطاق الامم المتحدة عام ١٩٤٥ .

في ماهية المحكمة وطبيعتها :

حدد ميثاق الامم المتحدة موقع المحكمة واختصاصاتها وعلاقاتها بالمنظمة الدولية في المادة السابعة من الميثاق والفصل الرابع عشر منه (١) .

فهي احدى الهيئات الرئيسة للامم المتحدة (٢) ، وهي الفرع المختص من بين فروعها بالمنازعات ذات الطبيعة القانونية ، اذ هي الاداة القضائية الرئيسة للمنظمة ، وهي تقوم بعملها هذا وفقاً للنظام الاساسي الملحق بالميثاق ، باعتباره جزءاً لايتجزأ منه (٣) .

فهي اذن ليست منظمة قائمة بذاتها كما كانت سابقتها المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، حيث كانت تشكل منظمة لها كيانها الذاتي المستقل عن العصبة ، وانما هي فرع له وظيفة محددة يؤديها في اطار النظام العام للامم المتحدة ،من ثم فان جميع اعضاء الامم المتحدة يعدون اطرافاً في النظام الاساسي للمحكمة(٤)،اما غير الاعضاء فلهم الانضمام الى نظام المحكمة بشروط تحددها الجمعية العامة بعد صدور التوصية اللازمة عن مجلس الامن بهذا الشأن (٥).

وتجدر الاشارة الى ان محكمة العدل الدولية ليست استمراراً للمحكمة القديمة وان بدا نظامها الاساسي وكأنه يشكل نسخة حرفية من النظـــام

(1.2) United Nations Conference, On International Organizations, Documant, Dec, p. 913.

(٣) انظر المادة (٩٢) من الميثاق ونصها : (محكمة العدل الدولية هي الاداة القضائية الرئيسة للامم المتحدة ، وتقوم بعملها وفق نظامها الاساسي الملحق بهذا الميثاق ، وهو مبني عـلى النظام الاساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي ، وجزء لا يتجزأ من الميثاق) .

(٤) انظر الفقرة (١) من المادة (٩٣) من الميثاق ونصها : (يعد جميع اعضاء الامم المتحدة بحكم عضويتهم اطرافاً في النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية) .

(٥) انظر الفقرة (٢) من المادة (٩٣) من الميثاق .

الاساسي للمحكمة البائدة ، ولعل هذا واحداً من الاسباب التي عززت الاتجاه القوي في مؤتمر سان فرنسيسكو للابقاء على المحكمة القديمة ،الى جانب الرغبة في الابقاء على مجموعة القرارات والفتاوى القيمة التي اصدرتها والتقاليد القضائية التي ارستها ، وهي تشكل بمجموعها ميراثاً قانونياً ثميناً ومصدراً من مصادر القانون الدولي التي يعز التفريط به .

وبالرغم من ذلك فان الاتجاه الغالب في المؤتمر فضل انشاء محكمة جديدة لاعتبارات سياسية ونفسية بالدرجة الاولى ، ولاعتبارات موضوعية تتعلق بصعوبة تعديل نظام المحكمة او باستحالته في بعض الاحيان ، لارتباطه بالاطراف المنشئة له ، وهو ماغيرته الخريطة السياسية للحرب العالمية الثانية .

ومع ذلك فلم يرد واضعو الميثاق قطع الصلة بالمحكمة القديمة ، حيث ادخلوا بعض النصوص التي من شأنها تمكين محكمة العدل الدولية والدول معاً من الاستفادة من ميراث المحكمة الدائمة للعدل الدولي بما يوحي بان المحكمة الجديدة هي امتداد للمحكمة القديمة بالقدر الذي تقتضيه ضرورات استمرار الاختصاص القضائي للمحكمة الجديدة ، ومنها اعتبار التصريحات الصادرة بمقتضى المادة (٣٦) من النظام الاساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي المعمول بها حتى الآن تعد بمثابة قبول الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية للفترة الباقية من مدة سريان تلك التصريحات (٦) .

(٦) انظر الفقرة (٥) من المادة (٣٦) من النظام الاساسي للمحكمة ونصها(التصريحات الصادرة بمقتضى حكم المادة (٣٦) من النظام الاساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي المعمول بها حتى الان تعد فيما بين الدول اطراف هذا النظام الاساسي بمثابة قبول بالولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية، وذلك في الفترة الباقية من مدة سريان هذه التصريحات ووفقاً للشروط الواردة فيها) .

وكذلك الحال بالنسبة لاي اتفاق من شأنه ان يحيل مسألة ما الى محكمة العدل الدولية الدائمة أو اية محكمة دولية تنشئها العصبة ، فانه يتعين على الدول الاطراف في ذلك الاتفاق احالته على محكمة العدل الدولية ، اذا ماكانت تلك الاطراف اطرافاً في النظام الاساسي لهذه المحكمة (٧) .

هذا وللمحكمة وظيفتان اساسيتان : وظيفة قضائية واخرى افتائية ، فهي بالنسبة للوظيفة الاولى تعد جهازاً قضائياً ، تلجأ اليه الدول للفصل فيما قد ينشأ بينها من منازعات ، وهي بالنسبة للوظيفة الثانية ، تعد بمثابة المستشار القانوني للامم المتحدة والوكالات المتخصصة المختص باصدار الآراء الاستشارية فيما تحيلها عليها هذه المنظمات او فروعها بغرض استيضاح مسألة قانونية او رفع ليس عن تفسير نص ، او ازالة ابهام يكتنف مقاصد تلك النصوص وكيفية اعمالها .

تشكيل المحكمة :

تتكون هيئة المحكمة من خمسة عشر قاضياً ينتخبون من بين الاشخاص ذوي الصفات الخلقية العالية الحائزين في بلادهم على المؤهلات المطلوبة للتعيين في ارفع المناصب القضائية ، او من الفقهاء المشهود لهم بالكفاية في القانون الدولي بغض النظر عن جنسيتهم بحيث لاتضم الهيئة اكثر من قاض واحد من رعايا دولة بعينها (٨) ، ويباح للقضاة من رعايا احد اطراف الدعوى ان يجلسوا في القضية المعروضة على المحكمة (٩) ، وهو امر يبدو انه جاء

(٧) انظر المادة(٣٧)من النظام الاساسي للمحكمة ونصها:(كلما نصت معاهدة او اتفاق معمول به على احالة مسألة إلى محكمة تنشئها عصبة الامم او إلى المحكمة الدائمة للعدل الدولي تعين فيما بين الدول التي هي اطراف في هذا النظام الاساسي احالتها إلى محكمة العدل الدولية .

(٨) انظر المادتين (٢) و(٣) من النظام الاساسي للمحكمة .

(٩) انظر الفقرة (١) من المادة (٣١) من النظام الاساسي للمحكمة .

منسجماً مع شروط الاستقلال والنزاهة وعدم الاخذ بمعيار الجنسية فـــي انتخاب القضاة .

غير ان اجازة الفقرة التالية مباشرة للاطراف الآخرين في الدعوى — في مثل هذه الحالة — بان يختاروا قضاة لكي يجلسوا في الدعوى بصفة مؤقتة ريثما تفرغ المحكمة من نظرها — هو نكوص عما ادخله النظام الاساسي للمحكمة في روعنا من افتراض الاستقلال والتجرد والنزاهة وعدم تغليب اعتبارات الانتماء الوطني على اعتبارات العدالة .

واذا كان المقصود من انتداب القاضي الوطني المؤقت هو معاونة المحكمة في شرح وتبيان وجهة نظر حكومته بوصفه اقدر من غيره على فهمهـــا وافهامها ، فهو غير مبرر هو الآخر اذ يمكن للمستشارين والمحامين والوكلاء من اداء هذا الدور مع وجود القاضي الوطني المؤقت او في غيابه .

وبالاضافة الى المعيار الشخصي في انتخاب القضاة هناك معيار موضوعي يتعلق بمجمل تكوين هيئة المحكمة ذاتها ، اذ يشترط ان يكون تأليف الهيئة بمجموعها كفيلاً بتمثيل المدينات الكبرى والنظم القانونية الرئيسة في العالم(١٠)

ولعل المحكمة قصدت من وراء ذلك الاستفادة من التراث القانوني العالمي المعتبر لامم العالم جميعاً على اختلاف التصورات والفلسفات القانونية لتلك الامم وباختلاف نظرتها الى مفاهيم الحق والعدل ، فضلاً عما يقدمه ذلك من تبادل للخبرة واثراء لعمل المحكمة وترصين لاقضيتها وفتاواها .

هذا وقد حدد الميثاق طريقة معقدة لانتخاب اعضاء المحكمة بغية اختيار افضل المرشحين ، حيث تتولى الجمعية العامة ومجلس الامن كل على حدة

(١٠) انظر المادة (٩) من النظام الاساسي .

انتخاب الاعضاء من قائمة تضم اسماء من رشحو من قبل الشعب الاهلية(١١) بالأكثرية المطلقة ولا فرق في ذلك بين الاعضاء الدائمين وغير الدائمين بالنسبة لمجلس الامن (١٢) .

والمقصود بالشعب الاهلية هم الاشخاص الذين سبق وان رشحوا وادرجت اسمائهم في قائمة محكمة التحكيم من قبل الدول المنظمة الى اتفاقية لاهاي لعام ١٩٠٧ الخاصة بالتسوية السلمية للمنازعات الدولية ، بوصفهم ضليعين في القانون الدولي ومؤهلين للقيام بمهام التحكيم في مثل هذه الامور .

غير انه تجدر الملاحظة ان اعضاء الامم المتحدة اليوم ليسوا جميعاً قد سبق لهم الانضمام الى اتفاقية لاهاي، وبالتالي فليس لجميعهم شعباً اهلية بالوصف الذي تقدم ذكره ، وفي هذه الحالة فان مثل هذه الدول تقوم بانشاء شعباً اهلية لهذا الغرض،وهي قبل ان تقوم بذلك ينبغي عليها استشارة محاكمها العليا والمعاهد والكليات والهيئات والمجامع المعنية بدراسة القانون وطرق تنميته(١٣).

وقبل موعد الانتخابات بثلاثة اشهر على الاقل يتولى الأمين العام للامم المتحدة اخطار الشعب الاهلية بتقديم اسماء اربعة مرشحين وان لايكون بينهم أكثر من اثنين من جنسيتها ، كما لايجوز بحال من الاحوال ان يتجاوز عدد مرشحي الشعبة ضعف عدد المناصب المراد شغلها (١٤) .

ويفوز بالانتخاب كما اسلفنا من حاز على الأكثرية المطلقة لاصوات الجمعية العامة ومجلس الامن واذا ماأخفقا في اختيار جميع القضاة المراد تعيينهم في

(١١) انظر المادة (٨) من النظام الاساسي .
(١٢) انظر الفقرة (١) و(٢) من المادة (١٠) من النظام الاساسي .
(١٣) انظر المادة (٦) من النظام الاساسي للمحكمة .
(١٤) انظر الفقرة (٢) من المادة (٥) من النظام الاساسي للمحكمة .

هذا المنصب كأن يبقى احد المناصب او اكثر شاغراً عقدت جلسة اخرى وثالثة عند الضرورة (١٥) . فاذا وفقا كان بها والا قام المجلس والجمعية بعقد مؤتمر مشترك يمثل فيه ستة اعضاء ثلاثة تختارهم الجمعية وثلاثـــة يختارهم مجلس الامن ، وينتخبون بالاكثرية المطلقة المرشحين لسد المناصب الشاغرة ، واذا ماادرك المؤتمر بانه لم يفلح في الانتخاب ، فان اعضاء المحكمة الذين تم انتخابهم من قبل يتولون اختيار باقي المرشحين ممن حازوا على أعلى اصوات في الجمعية العامة ومجلس الامن (١٦) .

وقد حدد النظام الاساسي للمحكمة مدة شغل القاضي لعضويته فيها بتسع سنوات ويجوز اعادة انتخابه لاكثر من مرة ، وفي بداية تشكيل المحكمة حددت ولاية خمسة من القضاة بثلاث سنوات وولاية خمسة آخرين بست سنوات ، وذلك بالقرعة التي اجريت من قبل الأمين العام للامم المتحدة (١٧).

وتنتخب المحكمة رئيسها ونائبه لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، هذا وقد احيط قضاة المحكمة بمجموعة من الامتيازات والحصانات التي تتفق ومقتضيات استقلال القاضي وتحصين نزاهته وحياده وتجرده ، فلا يجوز لعضو المحكمة ان يتولى وظائف سياسية أو ادارية ، كما لايسمح له بامتهان مهنة ، واي شك في شأن من هذه الشؤون يجعله مسؤولاً امام المحكمة ،وهي التي تتولى الفصل في الامر (١٨) .

---

(١٥) انظر المادة (١١) من النظام الاساسي للمحكمة .
(١٦) انظر المادة (١٢) من النظام الاساسي للمحكمة .
(١٧) انظر المادة (١٣) من النظام الاساسي للمحكمة .
(١٨) انظر المادة (١٦) من النظام الاساسي للمحكمة .

كما لايجوز للقاضي ان يباشر وظيفة وكيل او مستشار او محام في اية قضية ولا الاشتراك في اية دعوى سبق له ان كان وكيلاً عن احد اطرافها او مستشاراً له او محامياً عنه او سبق عرضها عليه بوصفه عضواً في محكمة وطنية أو دولية او لجنة تحقيق او اية صفة اخرى ، وعند قيام الشك في اي من هذه الحالات فان المحكمة هي التي تفصل فيه ايضاً (١٩) .

ولم يحدد سن معينة لاحالة القضاة على التقاعد ، كما لايجوز فصل احد القضاة الا اذا اجمع سائر الاعضاء على انه قد اصبح فاقداً للشروط المطلوبة(٢٠).

ويتمتع اعضاء المحكمة في مباشرة وظائفهم بالمزايا والحصانات الدبلوماسية وتعزيزاً لاستقلالهم فان رواتبهم تدفع من صندوق المحكمة ، بمن في ذلك القضاة المؤقتون ويشمل المتقاعدين منهم برواتب تدفع من ذات الصندوق(٢١). هذا ويباشر القاضي ،ولايته بقسم يشهد فيه على نفسه في جلسة علنية للمحكمة بانه يتولى وظيفته هذه دونما تحيز ولا يقضي تبعاً لهواه ، وهو لايستوحي في عمله هذا سوى مايمليه عليه ضميره . (٢٢)

اختصاص المحكمة والقانون الذي تطبقه :

للمحكمة اختصاصان ، اختصاص قضائي تفصل فيه بين الدول فيما تعرضه عليها من منازعات ، وآخر افتائي تصدر بموجبه آراءاً استشارية

(١٩) انظر المادة (١٧) من النظام الاساسي للمحكمة .
(٢٠) انظر المادة (١٨) من النظام الاساسي للمحكمة .
(٢١) انظر المادة (١٩) من النظام الاساسي للمحكمة .
(٢٢) انظر المادة (٢٠) من النظام الاساسي للمحكمة .
وللمزيد من التفاصيل عن تنظيم المحكمة ، انظر الدكتور ابراهيم شحاته : محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها ، (مجلة السياسة الدولية) ، العدد ٣١ ، ١٩٧٣ ، ص ٤٥ — ٥٣ .

تحيله عليها الجمعية العامة مما قد ينشأ بين المنظمات الدولية من منازعات،
وسنتناول كل منهما على حدة :

اولاً : الاختصاص القضائي :

يقتصر ممارسة الاختصاص القضائي للمحكمة على المنازعات الناشئة بين الدول فحسب ، ولها وحدها الحق في ان تكون اطرافاً في الدعاوى التي تعرض على المحكمة وليس لاشخاص القانون الدولي الاخرى ان تلجأ لاستصدار قرارات او احكاماً قضائية بهذا الشأن (٢٣) .

والدول التي تملك هذا الحق هي :

أ ــ الدول الاعضاء في الامم المتحدة ، وهي بطبيعة الحال اطرافاً في النظام الاساسي للمحكمة بحكم عضويتها في المنظمة (٢٤) .

ب ــ الدول غير الاعضاء في الامم المتحدة ، لكنها اصبحت اطرافاً في النظام الاساسي بعد قبولها بالشروط التي الزمتها بها الجمعية العامة بناءاً على توصية مجلس الامن (٢٥) ، وهو مافعلته الجمعية العامة ازاء طلب انضمام الاتحاد السويسري عام ١٩٤٧ ، وليشتشتاين عام ١٩٥٠ الى النظام الاساسي للمحكمة ، حيث الزمتا بالخضوع لاحكام النظام الاساسي وقبول الالتزامات الدولية المقررة على الاعضاء بموجب المادة (٩٤) من الميثاق ، والتعهد باداء نصيب من المال للاسهام في نفقات المحكمة .

---

(٢٣) انظر الفقرة (١) من المادة (٣٤) من النظام الاساسي للمحكمة .
(٢٤) انظر الفقرة (١) من المادة (٩٣) من الميثاق .
(٢٥) انظر الفقرة (٢) من المادة (٩٣) من الميثاق .

ج- دول ليست اعضاءاً في الامم المتحدة ولاهي اطراف في النظام الاساسي ، وانما تريد عرض نزاع ما على المحكمة وتمثل امامها كطرف في هذا النزاع او نزاعات معينة ، ويباح لها ذلك بشروط يضعها مجلس الامن مع مراعاة الاحكام الخاصة الواردة في المعاهدات المعمول بها ، شريطة ان لايسمح باختلال تلك الشروط على نحو يهدر حقوق المتقاضين في المساواة امام المحكمة (٢٦) .

وقد انتهى مجلس الامن من تحديد شروط عامة لهذه الحالة عام ١٩٤٨ ، وهي ضرورة اخطار مسجل المحكمة بقبول هذه الدول لاختصاص المحكمة وفقاً لميثاق الامم المتحدة والنظام الاساسي للمحكمة ، والتعهد بتنفيذ حكم المحكمة بحسن نيه ، وقبول الالتزامات الواردة في المادة (٩٤) من الميثاق فيما يتعلق باختصاص مجلس الامن في تنفيذ احكام المحكمة (٢٧) .

هذا وتشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التي يعرضها عليها المتقاضون كما تشمل المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة في ميثاق الامم المتحدة او في المعاهدات والاتفاقيات المعمول بها (٢٨) .

وفي كل الاحوال فان الاختصاص القضائي للمحكمة يتأسس على مبدأ القبول الاختياري للولاية الجبرية من قبل اطراف النزاع ، وهو مبدأ ورثه القانون الدولي المعاصر عن اصول التحكيم التي كان معمولا بها في القانون الدولي التقليدي ، وهو وجوب الرضا المسبق بولاية المحكمة ، اذ لايجوز

---

(٢٦) انظر الفقرة (٢) من المادة (٣٥) من النظام الاساسي للمحكمة .

(٢٧) انظر الدكتور محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، القاهرة ، ط ٣ ، ١٩٦٧ من ص ٢٩٢ - ٢٩٣ .

(٢٨) الفقرة (١) من المادة (٣٦) من النظام الاساسي المحكمة .

للمحكمة ممارسة اختصاصها هذا الا اذا ثبت لها ان الدولة المدعى عليها قد سبق ان قبلت بطريقة او اخرى اختصاص المحكمة ، وان هذا القبول ينطبق على وقائع النزاع المعروض ، وهو مايعد لدى غالبية الشراح نقطة الضعف الاساسية في النظام القضائي الدولي (٢٩) ، باعتباره يقوم على الاختيار لاالاذعان بخلاف ماتقضي طبيعة القضاء وفلسفته .

غير اني اميل الى مخالفة هذا الاعتقاد ، اذ ان القبول الاختياري بالولاية الجبرية للمحكمة — فيما اتصور — هو الذي اكسب ويكسب قراراتها واحكامها الاحترام من لدن اطراف النزاع ، وقيض لاقضيتها فاعلية الالزام وحسن التطبيق ودقة التنفيذ مما قل نظيره فيما تلقاه قرارات وتوصيات الاجهزة الاخرى للمنظمات الدولية ذات الطبيعة السياسية من احترام وتنفيذ ، ومن ثم فانه من الندرة بمكان ان نجد دولة قبلت المثول امام المحكمة وعدلت بعد ذلك عن تنفيذ قراراتها او نكثت عن تطبيق احكامها ، وهو امر لانصادفه كثيراً في عرض المنازعات الدولية على المنظمات الدولية ذات الطبيعة السياسية كما اسلفنا ، ولعل السبب الاهم في ذلك ، ان الدول التي تسعى الى بسط قضاياها امام القضاء الدولي انما تسعى اليه وهي طائعة مختارة ، فحقيق بها ان تذعن لما قبلته بارادتها .

ويتم التعبير عن قبول الولاية الجبرية للمحكمة بصيغ عدة ، كما لو عقد اتفاق خاص بين الاطراف المتنازعة على احالة منازعاتها كلها او قسم منها او نوع معين محدد بالذات الى المحكمة ، وقد يتم بناءاً على ماجرى عليه العمل

(٢٩) الدكتور ابراهيم شحاته : محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها ، مرجع سابق ، من ص ٥٣ — ٥٤ .

ون النظر الى اتفاق مسبق وانما استناداً الى عدم اعتراض الطرف المدعى عليه مد رفع الدعوى (٣٠) .
هناك مايسمى بالاختصاص المستمر الذي يتأسس على نص في معاهدة يقضي حد بنودها باحالة ماينشأ من نزاع حولها او بشأن قسم منها فيما يتعلـــق بالتفسير، او التطبيق الى المحكمة .

كما يمكن قبول الولاية الجبرية تأسيساً على تصريح صادر عن اية دولة من الدول الاطراف في النظام الاساسي تتعهد بمقتضاه بانها مستعدة في اي وقت بموجب تصريحها هذا ودون اللجوء الى اتفاق خاص بالاقرار للمحكمة ولايتها الجبرية في نظر جميع المنازعات القانونية التي تنشأ بينها وبين دول تقبل الالتزام ذاته متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلق بالمسائل التالية :

أ ـ تفسير معاهدة من المعاهدات .

ب ـ اية مسألة من مسائل القانون الدولي .

جـ ـ حدوث واقعة من الوقائع التي اذا ماثبتت عدت خرقاً لالتزام دولي .

د ـ نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولي ومدى هذا التعويض.

ويجوز ان تصدر التصريحات الآنفة دون قيد او شرط او ان تعلق على شرط التبادل من جانب عدة دول او دول معينة بالذات، او ان تقيد باجل معين(٣١).

على ان هذه الصورة الجميلة من صورالقبول باختصاص المحكمة سرعان ماتتلاشى في لجة الاستثناءآت التي ترد على هذا القبول ، فهو اولاً وقبل كل

(٣٠) المصدر نفسه ، ص ٥٤ .
(٣١) انظر الفقرتين (٢) و(٣) من المادة (٣٦) من النظام الاساسي للمحكمة .

شيء امر اختياري تستطيع الدولة اتيانه او الاحجام عنه ، وهي تقيده بما تشاء من قيود واستثناءآت ، وهو معلق على شرط المبادلة بالمثل ، وهو خاضع لرغبة الدولة الباذلة لهذا التصريح في استمراره او قطعه متى ماشاءت ولها وضع ماتراه من تحفظات مختلفة سواء تعلقت بنزاع معين او بمختلف النزاعات ولها ان تضع مدة زمنية لسريان تصريحها ، وان كان لايشمل القضايا المعروضة على المحكمة وقت انتهاء مدة التصريح .

كما للدولة ان تحتفظ لنفسها في تحديد ماتعتبره من اختصاصها الداخلي بموجب تصريحها وما تعتبره خاضعاً لولاية المحكمة واختصاصها من امور وهو معيار وكل الامر فيه الى الدولة ذاتها وبمجرد اخطار الامين العام للامم المتحدة بذلك (٣٢) . الى جانب ذلك فان بعض صور القبول بالولاية الجبرية للمحكمة تبلغ حداً كبيراً من التبسيط ، اذ قد يعتبر التعامل الرسمي مع المحكمة بخصوص قضية ما بمثابة القبول بالولاية الجبرية لها ، وهو ماانتهى اليه الامر بالنسبة لقضية مضيق (كورفو) حيث اعتبرت رسالة وكيل وزارة الخارجية الالباني الموجهة الى مسجل المحكمة بشأن القضية المذكورة هو بمثابة قبول بالولاية الجبرية للمحكمة واقرار بصلاحية المحكمة بالنظر في موضوع النزاع .

هذا وتباشر المحكمة اختصاصاتها بتطبيق قواعد القانون الدولي على ماهو معروض امامها من قضايا ، وهو مافصلت مصادره المادة (٣٨) من النظام الاساسي بقولها : (وظيفة المحكمة ان تفصل في المنازعات التي ترفع اليها وفقاً لاحكام القانون الدولي ، وهي تطبق في هذا الشأن :

---

(32) Bawett, D.W, The Law of International Law, London, 1970. P. 246.

أ ـ الاتفاقيات الدولية العامة منها والخاصة التي تضع قواعد قانونية معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

ب ـ العرف الدولي المعتبر بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال .

ج ـ مبادىء القانون العامة التي اقرتها الامم المتمدينة .

د ـ احكام المحاكم ومذاهب كبار فقهاء القانون العام ، من مختلف الامم باعتبارهما مصدران احتياطيان لتقرير قواعد القانون مع مراعاة احكام المادة (٥٩) والتي تقضي بان الحكم لايكون له قوة الالزام الا بالنسبة لمن صدر بينهم وفي خصوص النزاع الذي فصل فيه .

والى جانب ذلك فان للمحكمة سلطة الفصل في القضية وفقاً لمبادىء العدل والانصاف متى وافق اطراف الدعوى على ذلك (٣٣) .

وفي الواقع ان هذه المصادر التي تعتمدها المحكمة في استقاء احكامها ماهي الا مصادر القانون الدولي العام ، ولو كان القانون الدولي مدوناً ماكان بالنظام الاساسي حاجة الى ذكر تلك المصادر ، كما ان افتقار المجتمع الدولي الى السلطة الشارعة ربما اوحت الى واضعي النظام الاساسي للمحكمة بضرورة النص على امكانية الركون الى مبادىء العدل والانصاف لسد هذا النقص ، وربما قصد به توسيع اختصاص القاضي الدولي لكي لايحول نقص القواعد القانونية المنصوص عليها دون ايجاد حكم لقضية تعرض على المحكمة ، فما تقصر على معالجته مصادر القانون الدولي الاربعة السالفة ، قد تتسع له مبادىء العدل والانصاف لتقول كلمة القضاء فيه .

---

(٣٣) انظر الفقرة (٢) من المادة (٣٨) من النظام الاساسي .

اصول التقاضي (اجراءآت المحكمة) :

اولى النظام الاساسي للمحكمة اصول التقاضي او اجراءآت المحكمة اهمية خاصة ، ولذا فقد افرد لها الفصل الرابع بمواده الست والعشرون . ولا غرو فان للقواعد الاجرائية اهمية بالغة في قضاء محكمة العدل الدولية، خاصة في المرحلة الاولى من الدعوى عند اثارة الدفوع المبدئية بعدم الاختصاص وعدم القبول ، وقد كانت المحكمة تسير على القواعد الاجرائية التي وضعتها عام ١٩٤٦ والتي نقلت في معظمها عن قواعد المحكمة الدائمة للعدل الدولي التي وضعت عام ١٩٢٢ وعدلت عام ١٩٣٦ ، ثم شرعت المحكمة في اعادة النظر في قواعد الاجراءآت منذ عام ١٩٦٧ بغية تحقيق المزيد من التبسيط والمرونة ، وانتهت بنشر القواعد الاجرائية المعدلة في ١٠ مايس ١٩٧٢ ،وعدت نافذة المفعول لكي يعمل بها اعتباراً من الاول من ايلول عام ١٩٧٢ (٣٤) .

تبدأ مراحل التقاضي برفع الدعوى الى المحكمة اما باعلان الاتفاق الخاص واما بطلب تحريري يرسل الى مسجل المحكمة ويتضمن تحديد موضوع النزاع واطرافه ، ويتولى المسجل اخطار ذوي الشأن بهذا الطلب فوراً ،وتبلغ الدول الاعضاء في الامم المتحدة بذلك عن طريق الامين العام ، كما تخطر أية دولة اخرى ذات علاقة ممن لها حق المثول امام المحكمة (٣٥) .

ويمثل اطراف النزاع وكلاء عنهم،ولهم ان يستعينوا امام المحكمة بمستشارين ومحامين ويتمتع وكلاء المتنازعين ومستشاروهم ومحاموهم امام المحكمة بالمزايا والحصانات اللازمة لاداء واجباتهم بحرية واستقلال .

---

(٣٤) انظر الدكتور ابراهيم شحاته ، مصدر سابق ، ص٦١ .
(٣٥) انظر المادة (٤٠) من النظام الاساسي للمحكمة .

والاصل ان تعقد المحكمة جلساتها بكامل هيئتها ، غير ان النصاب يكتمل بحضور تسعة قضاة .

وتنقسم الاجراءآت الى قسمين : اجراءآت تحريرية واخرى شفهية ، وتشمل الاجراءآت التحريرية مايقدم الى المحكمة من وثائق ومذكرات ومستندات من قبل الدولة المدعية مشفوعة بعرض للوقائع والاسانيد القانونية وتكيفاتها والطلبات التي تلتمس من المحكمة تحقيقها ، وكذلك تتضمن المذكرات والمستندات والوثائق التي تقدمها الدولة المدعى عليها مقرونة بطلب يقر بالتسليم بالوقائع المعروضة في مذكرة الخصم او المنازعة فيها مع الملاحظات التي توردها على الحجج القانونية المعروضة ، وبسط القواعد القانونية الناقضة لمذكرة الخصم وتكييف الحالة وفق ماتراه من اسانيد قانونية مضادة . وكل مستند او وثيقة او مذكرة تقدم من احد طرفي الدعوى ترسل صورة منها مصدقة الى الطرف الآخر من قبل مسجل المحكمة .

وللمحكمة ان تطلب من الهيئات الدولية العامة معلومات ، ولها ان تستوضح منها ماتراه ضرورياً بخصوص النزاع المعروض ، وتتلقى ماتخطرها به تلك الهيئات من معلومات تحسبها مفيدة وذات صلة بالقضية .

اما الاجراءآت الشفهية فتشمل استماع المحكمة الى اقوال الخبراء والوكلاء والمستشارين والمحامين وشهادات الشهود ، ولهيئة المحكمة توجيه ماتراه من الاسئلة الى الوكلاء والمستشارين والمحامين الممثلين لاطراف النزاع ، ولها ان تطلب منهم بعض الايضاحات ، كما لها الحق ان تفعل ذلك ازاء الشهود ولكل قاض على حدة ان يباشر هذا الحق بمفرده ان شاء .

والاصل ان تكون جلسات المحكمة علنية مالم تقرر خلاف ذلك بارادتها أم بطلب من احد طرفي النزاع ، ولكل جلسة من جلسات المحكمة محضر خاص بها يعد رسمياً بعد توقيعه من رئيس المحكمة ومسجلها .

ويجوز لاية دولة ترى ان لها مصلحة ذات صفة قانونية قد تؤثر في الحكم او تتأثر به ان تقدم طلباً الى المحكمة بالتدخل (٣٦) .

وتجدر الاشارة الى ان للمحكمة الحق في اتخاذ التدابير المؤقتة ريثما تفصل في القضية وذلك بهدف حفظ حق كل طرف من الاطراف متى رأت ان ظروف القضية وملابساتها تقتضي ذلك .

والى ان يصدر الحكم النهائي يبلغ اطراف الدعوى ومجلس الامن بنبأ التدابير المؤقتة التي ترى المحكمة اتخاذها (٣٧) .

ومن الشواهد التي تساق بهذا الصدد هو لجوء المحكمة الى مثل هذه التدابير اثر تأميم النفط في ايران على يد حكومة مصدق عام ١٩٥١ ، حيث طلبت بريطانيا من المحكمة اتخاذ اجراءآت مؤقتة لحفظ مصالحها ريثما تصدر المحكمة قرارها ، وقد ايدت المحكمة طلب بريطانيا وقررت بان على الحكومتين الامتناع عن الاجراءآت التي من شأنها ان تحول دون تدفق النفط على نفس الاساس الذي كان قائماً قبل اتخاذ ايران لقرار التأميم في ١ مايس من العام نفسه واوصت بتعيين هيئة تتكون من مندوب عن ايران وآخر عن بريطانيا وثالث عن دولة يتفق الطرفان على اختياره ، وتكون مهمتها الاشراف على ضمان استمرار عمليات استخراج النفط وتدفقه .

(٣٦) انظر المادة (٦٢) من النظام الاساسي للمحكمة .
(٣٧) انظر المادة (٤١) من النظام الاساسي .

وقد عارضت حكومة مصدق قرار المحكمة هذا باعتبارها غير ذات اختصاص وانها لاتملك صلاحية النظر في القضية ولكون قرار التأميم يعد شأناً داخلياً من شؤون دولة تتمتع بالسيادة .

وفي ٢٢ تموز عام ١٩٥٢ قررت المحكمة باكثرية تسعة اصوات مقابل خمسة بانها لاتملك صلاحية النظر في الشكوى البريطانية المقامة على ايران بخصوص تأميم الاخيرة لممتلكات شركة النفط الانجليزية – الايرانية ، وعليه فانها ترفض دعوى بريطانيا (٣٨) .

كما لجأت المحكمة الى التدابير المؤقتة في النزاع على مصايد الاسماك بين بريطانيا والمانيا الاتحادية من جهة وايرلندة من جهة اخرى عام ١٩٧٢ ، حيث تقدمت بريطانيا في ١٤ نيسان من العام نفسه بشكوى الى المحكمة من قرار ايسلندة القاضي بمد مياهها الاقليمية من١٢ ميلاً بحرياً الى ٥٠ ميلا بحريا الامر الذي سيمنع بالضرورة سفن الدول الاخرى من الصيد في المياه الاقليمية التي رسمتها ايسلندة لنفسها ، كما توجهت المانيا الاتحادية بشكوى مماثلة الى المحكمة في ٥ حزيران ، وفي ١٧ آب اصدرت المحكمة امرين طلب فيهما من ايسلندة الامتناع عن اي اجراء يترتب على تنفيذ قوانينها الجديدة والتي من شأنها الحيلولة دون ممارسة السفن البريطانية والالمانية لعمليات الصيد ، كما طلبت من بريطانيا والمانيا الغربية الابقاء على معدلات الصيد السنوية المعتادة في هذه المنطقة وان لايتجاوزاها (٣٩) . ومثل آخر ، هو قضية التجارب النووية الفرنسية في منطقة جنوب المحيط الهادي ، ففي ٩ مايس

(٣٨) انظر الدكتور صالح جواد الكاظم ، مصدر سابق ، من ص ٣٠٠-٣٠١ .
(٣٩) المصدر نفسه ، من ص ٣٠١-٣٠٢ .

١٩٧٣ تقدمت استراليا ونيوزلندة بشكوى الى المحكمة واصفين تساقط الاشعاعات النووية الناجمة عن تلك التجارب بانها خرق لاحكام القانون الدولي .

وعارضت فرنسا بان المحكمة لاتملك صلاحية النظر في هذه القضية ، ونفت ان يكون لاستراليا ونيوزلندة مصلحة قانونية في التدخل ،وقد اصدرت المحكمة بناءاً على طلب المدعين قراراً في ٢٢ حزيران يتضمن امراً بامتناع الدول الثلاث عن اي اجراء قد يؤدي الى تفاقم النزاع مما قد يؤثر في حق طرف من الاطراف ، وامرت فرنسا بالامتناع عن القيام بالتجارب النووية التي قد تسبب تساقط الاشعاعات النووية على اراضي البلدين ، غير ان المحكمة اسقطت الدعوى في ٢١ كانون الاول ١٩٧٤ على اساس تحقق هدف استراليا بعد ان اعلنت فرنسا بأنها لن تجري المزيد من التجارب في المنطقة (٤٠) .

هذا وبعد فراغ المحكمة كلياً من الاستماع لعرض القضية من قبل الخصوم يعلن الرئيس ختام المرافعة وتختلي المحكمة للمداولة في الحكم ، وتصدر قراراتها بأكثرية القضاة الحاضرين، واذا تساوت الاصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس المحكمة او القاضي الذي يقوم مقامه (٤١) .

ويبين الحكم الأسباب التي بني عليها ويتضمن اسماء القضاة الذين اشتركوا فيه ، ومالم يكن الحكم صادراً كله او بعضه بالاجماع فمن حق كل قاض ان يصدر بياناً مستقلاً برأيه الخاص (٤٢) .

---

(٤٠) المصدر نفسه ، ص٣٠٢ .
(٤١) انظر المادة (٥٢) من النظام الاساسي .
(٤٢) انظر المادة (٥٧) من النظام الاساسي .

ويتخذ هذا البيان احد اشكال ثلاثة : اما على صورة اعلان مقتضب يصدره القاضي لبيان رأيه او في صورة رأي انفرادي اذا كان القاضي يتفق مع الحكم في نتائجه ويختلف معه في اسبابه وحيثياته كلها او بعضها واما في صورة رأي مخالف اذا كانت وجهة نظر القاضي مختلفة مع الحكم الذي تبنته المحكمة من حيث الاسباب والنتائج معاً ، وتقوم المحكمة باستدعاء وكلاء الخصوم ومستشاريهم وتتلو عليهم الحكم في جلسة علنية (٤٣) .

وحكم محكمة العدل الدولية بخلاف معظم المحاكم الوطنية هو حكم نهائي غير قابل للاستئناف او التمييز ، وهي لاتعود اليه الا عندما ينشأ نزاع حول تفسيره بين الخصوم ، حينذاك تتولى المحكمة تحديد مفهومه ومدلوله ومداه .

ولعل سبب اعتبار احكام المحكمة نهائية يرجع الى ان ارادة الدول التي قبلت هذا الطريق لفض منازعاتها لايصح ان تخضع لاجراءآت مطولة او معقدة بما يتبع ذلك من اضطراب وشكوك ، اي اننا عندما نتكلم عن طريق الطعن في الاحكام يثور امامنا مبدآن لابد من العمل على التوفيق بينهما احدهما حفظ السلام والثاني هو احترام القانون .

لذلك يمكن ان نقرر ان القضاء الدولي ليس بحاجة الى طرق الطعن العادية المعروفة في القانون الداخلي وهي المعارضة والاستئناف والتمييز (٤٤) . اضافة الى ذلك فانه ليس هناك تدرج في القضاء الدولي كما هو موجود في القضاء

(٤٣) الدكتور احمد ابو الوفا محمد : الوسيط في قانون المنظمات الدولية، القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٨٦ ، ص ٤٢١ .

(٤٤)

الداخلي ، فمحكمة العدل الدولية ، هي المحكمة الوحيدة في تنظيم الامم المتحدة ، وليس هناك محاكم تعلوها في الدرجة حتى يطعن الخصوم امامها او يستأنفوا دعاواهم او يميزوها لديها .

كذلك لاتقبل اعادة النظر في الحكم الا بسبب تكشف واقعة تعد حاسمة في توجيه الدعوى ونتائجها وكان يجهلها عند صدور الحكم كل من المحكمة والطرف الذي التمس المحكمة باعادة النظر ، على ان لايكون جهل الطرف المذكور لهذه الواقعة ناشئاً عن اهمال منه .

وفي كل الاحوال فان التماس اعادة النظر يجب ان يقدم خلال ستة اشهر على الأكثر من تكشف الواقعة الجديدة ، ولا يجوز تقديمه بعد انقضاء عشر سنوات من تاريخ الحكم (٤٥) .

هذا وينبغي التذكير بان محكمة العدل الدولية لاتعاني من مشكلة عدم تنفيذ احكامها واقضيتها ، وهو امر حق للمحكمة ان تفخر فيه ، رغم ان نظامها الاساسي جاء خالياً من الاشارة الى كيفية التنفيذ ووسائله واجراءآته ، وربما اكتفى بنص المادة (٩٤) من الميثاق التي تذكر كل عضو من اعضاء الامم المتحدة في فقرتها الاولى انه قد تعهد بالنزول عند حكم المحكمة في اية قضية يكون طرفاً فيها (٤٦) ،وانذرت الطرف الممتنع عن التنفيذ في الفقرة الثانية بامكانية لجوء خصمه الى مجلس الامن حيث يوصي او يقرر التدابير الواجب اتخاذها لتنفيذ الحكم (٤٧) .

---

(٤٥) انظر المادة (٦١) من النظام الاساسي للمحكمة .

(٤٦) انظر الفقرة (١) من المادة (٩٤) من الميثاق، ونصها: (يتعهد كل عضو من اعضاء الامم المتحدة ان ينزل على حكم محكمة العدل الدولية في اية قضية يكون طرفاً فيها) .

(٤٧) انظر الفقرة (٢) من المادة (٩٤) من الميثاق ونصها : (اذا امتنع احد المتقاضين في قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة فللطرف الآخر ان يلجأ الى مجلس الامن ولهذا المجلس اذا رأى ضرورة لذلك ان يقوم توصياته او يصدر قراراته بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم .

لكن رغم هذا وذاك فان اقدام الأطراف على قبول الولاية الجبرية للمحكمة -.وهو الامر المنتقد لدى اغلبية الشراح- هو الذي يحملهم على الاذعان لاحكامها وتنفيذ قراراتها ، ولم نجد حكماً للمحكمة قوبل بالاعراض او امتنع من صدر بحقه عن التنفيذ سوى البانيا في القضية المعروفة ((بقضية مضيق كورفو)) حيث رفضت دفع التعويضات التي حكمت بها المحكمة لصالح بريطانيا بقرارها الصادر في ١٠ نيسان ١٩٤٩ .

ثانياً : الاختصاص الاستشاري للمحكمة :

للمحكمة فضلاً عن اختصاصها القضائي الذي تصدر بموجبه احكاماً وقرارات قضائية فان لها اختصاص افتائي تقدم بموجبه آرائها الاستشارية وفتاواها للجهات التي خصتها المادة السادسة والتسعون من الميثاق بالذكر على النحو التالي :

١ - لاي من الجمعية العامة او مجلس الامن ان يطلب الى محكمة العدل الدولية افتاءه في اية مسألة قانونية .

٢ - ولسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ممن يجوز ان تأذن لها الجمعية العامة بذلك في اي وقت ان تطلب ايضاً من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية في نطاق اعمالها .

كما عالجت المواد ٦٥ و ٦٦ و ٦٧ و ٦٨ من النظام الاساسي للمحكمة النظام القانوني للاختصاص الافتائي لهذه المحكمة ،وهي تحدد في مجملها الاجراءآت الواجب مراعاتها من قبل المحكمة وتبين مصادر الاختصاص الافتائي للمحكمة بالنسبة للمنظمات الدولية ،والاختصاص الشخصي والنوعي

المحكمة واول مايلاحظ على وظيفة المحكمة بهذا الشأن انها لاتقدم آرائها الاستشارية للدول وانما تقدمها لمن يطلبها من فروع الامم المتحدة والوكالات المتخصصة ممن اجازهم الميثاق في استخدام هذا الحق .

ورغم ذلك فقد جرى العمل في محكمة العدل على ممارسة الاختصاص من الاستشاري حتى في المسائل التي تكون اصلاً محل خلاف بين دول معينة، واكدت ان حدود ممارسة الاختصاص في هذه الحالات هي مسألة ملائمة تترك لتقدير المحكمة (٤٨) . من ثم فان للمحكمة ان تباشر وظيفة تفسيرية استناداً الى ولايتها الافتائية هذه ،وبذلك تستطيع رفع غموض او ازالة لبس مما يمكن ان يشوب مواثيق ودساتير المنظمات الدولية ذات العلاقة، او بيان الفتوى في مشروعية التصرفات والتدابير المتخذة استناداً الى هذه المواثيق من قبل اجهزة المنظمات الدولية المذكورة ، فالآراء الاستشارية للمحكمة اذن تعد اجراءاً قصد به تنظيم الحياة القانونية للمنظمات الدولية (٤٩) .

والى جانب ذلك فان للمحكمة ان تصدر طائفة من الآراء الاستشارية كما لو كانت محكمة استئنائية ، وذلك حيثما تستخدم وسيلة للطعن في احكام بعض المحاكم، كالمحكمة الادارية للامم المتحدة، وهو ماتأسس على القرار الصادر من الجمعية العامة للامم المتحدة في ٨ تشرين الثاني ١٩٥٥ بهذا الخصوص، والذي اصبح ممكناً بناءاً عليه ان يحال الى محكمة العدل الدولية مايصدر عن المحكمة الادارية للامم المتحدة من قرارات في حالة الاعتراض على حكمها ممن يملك الحق في ذلك ، وللمحكمة ان تبين رأيها الاستشاري بهذا الخصوص .

---

(٤٨) الدكتور ابراهيم شحاتة ، مصدر سابق ، ص٥٩ .

(٤٩) الدكتور صبيح مسكوني : محكمة العدل الدولية والقانون الداخلي للمنظمات الدولية ،مطبعة شفيق ، بغداد ، ١٩٦٨ ، من ص ٣٠-٣١ .

وبصفة عامة يمكن القول ان اختصاص المحكمة الافتائي المنصوص عليه في المادة (٩٦) من الميثاق يجعل منها اشبه ماتكون بالمحكمة الادارية او الدستورية في نطاق المنظمة التي يراد تفسير ميثاقها او بيان مشروعية تصرفاتها اذ سيكون لهذه الفتوى اثر في توجيه افعال المنظمة وقرارات اجهزتها نحو مبدأ سيادة القانون ، وبذلك تتخذ الفتوى من الناحية العملية طبيعة الحكم القضائي الملزم اكثر من كونه مجرد رأي استشاري (٥٠) .

ولا تستطيع المنظمات الدولية الادعاء بان مثل هذه الفتاوى هي مجرد آراء استشارية لها ان تأخذ بها او تعرض عنها خاصة اذ علمنا انها تقدم حلولاً قانونية نهائية لمسألة معروضة على المحكمة ،وهي في بعض الحالات تشبه الى حد كبير طرق الطعن في القرارات الادارية لتجاوز السلطة او الرقابة على دستورية القوانين في ظل بعض النظم القانونية الوطنية (٥١) .

صحيح ان آراء المحكمة الاستشارية تظل من الناحية القانونية غير ملزمة بالمعنى الفني الذي تنطوي عليه طبيعتها القانونية ، غير انها مع ذلك تتمتع الى حد كبير بالفاعلية والاحترام من الناحية الفعلية والسياسية .

فقد دأبت فروع المنظمة والوكالات المتخصصة على احترام هذه الفتاوى والالتزام بها،ولم يذكر عن المنظمة او الوكالات المتخصصة ان تنكرت لفتوى صادرة عن المحكمة ، الامر الذي جعل هذه الآراء الاستشارية ترتفع الى مصاف الاحكام والاقضية الواجبة التنفيذ من الناحية الفعلية .

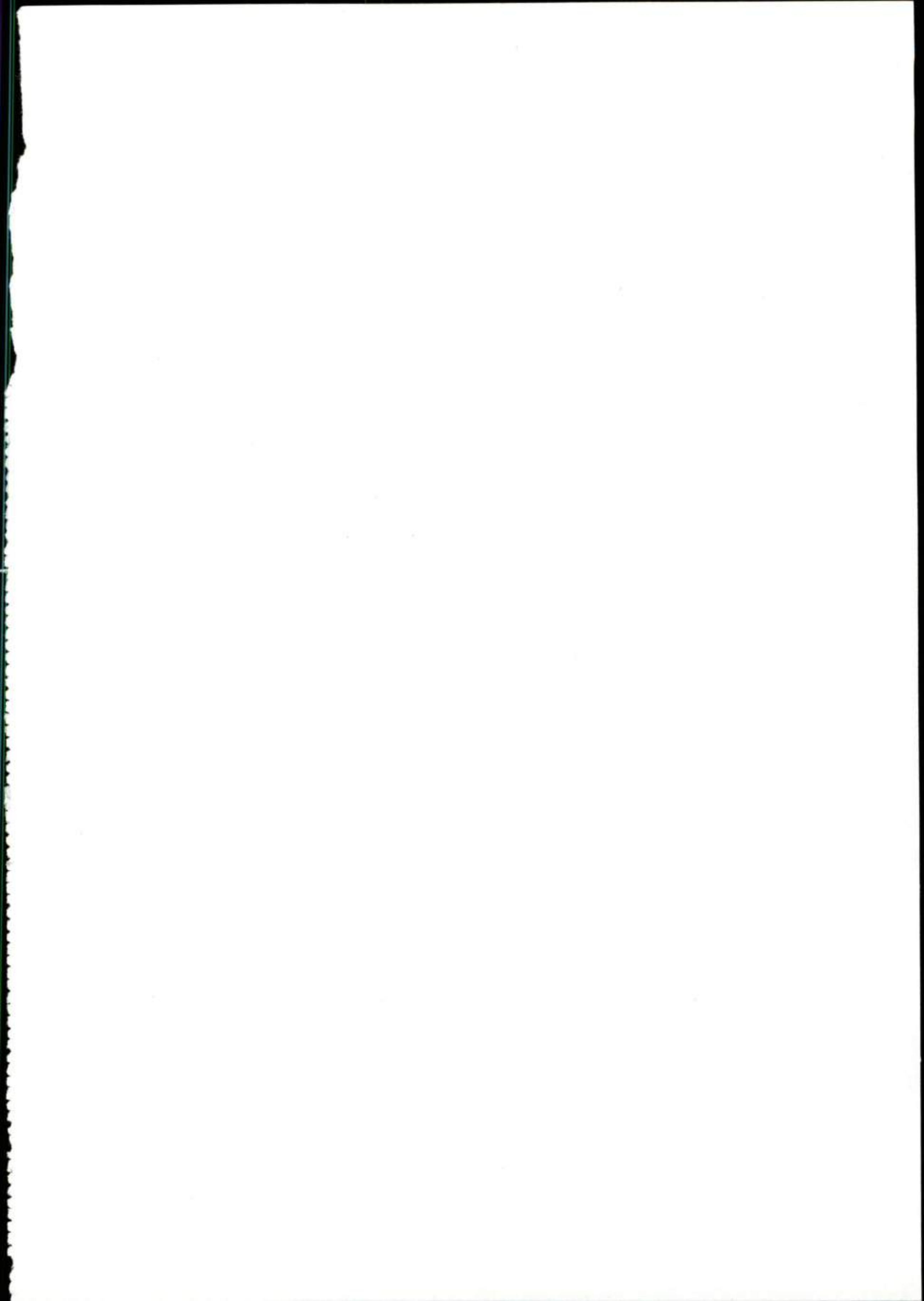
---

(٥٠) انظر الدكتور صبيح مسكوني ، مصدر سابق ، ص٣١ .
(٥١) المصدر نفسه ، الصفحة نفسها .

من ثم فاننا نستطيع القول ان ماجرى عليه العمل في اطار المنظمات الدولية بصدد الآراء الاستشارية لمحكمة العدل الدولية يفصح على نحو جلي عن وجود عرف متواتر على احترام تلك الفتاوى والالتزام بها .

الباب الثالث

الوكالات المتخصصة



الفصل الاول

في طبيعة الوكالات المتخصصة وعلاقتها بالامم المتحدة

يقوم الاساس الفلسفي للوكالات المتخصصة على النظرية الوظيفية بوصفها منهجاً من مناهج تنظيم العلاقات الدولية السلمية ، وذلك عن طريق تعزيز التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية .

اذ يعتقد اصحاب هذا المنهج ان السبيل الامثل لحل المنازعات الدولية وابعاد شبح الحروب لايتم باقصاء الدول عن بعضها تجنباً لاسباب الاحتكاك والصراع ،بل في تنمية روح التعاون والتكامل بينها في المجالات التي تسمح بها سياسات تلك الدول .

وفي هذا الخصوص يقول «ديفيد ميتراني» ان مشكلة زماننا ليست في كيفية ابعاد الامم بعضها عن بعض بسلام ،ولكن في كيفية ضم شملهم على نحو ايجابي (١) .

فالوظيفية اذن هي منهج ينشد تحقيق السلام عن طريق مواجهة الظروف الموضوعية التي تؤجج الصراع وتفضي الى الحروب بين الامم ، وذلك عن طريق ردم الهوة القائمة بين اعضاء المجتمع الدولي وتقليص مديات التباين في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية القائمة بين وحداته ، وذلك بأدخال

(1) David Mitrany: The Progress of International Goverment, New Haren, Yale University Press, 1933.,
"Functional Federalism"Common Cause, November 1950. PP.196-199., and, Particularly, A working peace system, London and New York, Royal Institute of International Alfairs, 1946.
ذكره اينيس كلود في النظام الدولي والسلام العالمي ، مصدر سابق ، ص/٥٠٠ .

انما ل جديدة من التنظيم تقوم على التعاون ودون ان تمس صميم السيادة ولاتتقيد بالمفهوم الضيق للعلاقات السياسية التي تنشأ عنها،وهي تعتمد اساساً على التدرج في تنمية الشعور بالمصالح المشتركة للجماعة الدولية . فالسلام والامن وهما المطلبان الاساسيان اللذان يسعى التنظيم الدولي لتحقيقهما ، يتطلبان حلولاً للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي يعاني منها المجتمع الدولي ، وهو امر يستوجب تعاوناً دولياً منظماً في مجالات عدة ، وهو ماتسعى المنظمات المتخصصة الى تحقيقه والنهوض بمسؤولياته .

ان ظاهرة «المنظمة الحكومية الدولية على المستوى الدولي» ليست ظاهرة حديثة ولا هي من بدع ميثاق الامم المتحدة ، فلقد ظهرت اول ماظهرت في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، وقد اتخذت تقنية العلاقات الدولية التي نشأت في معظمها منذ عام ١٨٦٥ وما بعد شكل «المنظمة الحكومية الدولية ذات الطبيعة الوظيفية»،

وكانت تنطوي على وسيلة بسيطة وفعالة للتعاون العلمي والتقني بين الحكومات او الاجهزة الوظيفية للمساعدة على حل مشكلات محددة ومحدودة ، وهكذا نشأ الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية عام ١٨٦٥ ، والمنظمة العالمية للارصاد الجوية عام ١٨٧٣ واتحاد البريد العالمي عام ١٨٧٤ ، وحوالي عشرون منظمة من هذا النوع معظمها اقليمي النطاق قبل قيام الحرب العالمية الاولى (٢) .

---

(2) Harold K . Jacobson, Networks of Interdeperdence International Organization and the Global Political System, ALFRED AND Knopf, New York "Year book of International Organizations" .
(نقلا عن التقرير المرفوع الى الامين العام للامم المتحدة بعنوان«بعض الافكار بشأن اصلاح الامم المتحدة» وثيقة الامم المتحدة» . "A/40/988," ايضاً وثيقة الا مم المتحدة "Jiu/Rep/ 859"ص٥٧ . December 1985.

ولقد امتد الاجل ببعضها الى الآن واضيفت اليها منظمات دولية متخصصة خرى لكي تشكل مع الاجهزة الرئيسة للامم المتحدة مانسميه بمنظومة الامم لتحدة ، فاصبحت تغطي مايشبه الوزارات والادارات الحكومية المختلفة لتخصصة ضمن جهاز الدولة .

وهكذا نشأ نوع من التعاضد بين ظاهرتين ، ظاهرة المنظمة الدولية العالمية سياسية «والمنظمة الحكومية الدولية الوظيفية» .

وما الوكالات المتخصصة سوى الاسم الذي اعطاه ميثاق الامم المتحدة منظمات الدولية الوظيفية ، او ما اصبح معروفاً بالمنظمات المتخصصة (٣) تي كانت قائمة عشية صدور الميثاق او التي استحدثت فيما بعد وارتبطت شكل او آخر بالامم المتحدة ، فهي منظمات تنشأ بموجب اتفاق بين لحكومات وتضطلع بمقتضى مواثيقها او المعاهدات المنشئة لها بتنظيم جوانب ختلفة في العلاقات الدولية بين الدول الاعضاء (٤) .

ويجمعها بالامم المتحدة روابط تنسيقية او استشارية او تبعية وفق الكيفية المستوى اللذين تحددهما الاتفاقيات المعقودة بينها وبين الامم المتحدة .

ومن ثم فانه لاينبغي الخلط بين الوكالات المتخصصة والاجهزة الفرعية تي تنشئها الامم المتحدة وتلك التي تستحدث من قبل الاجهزة الرئيسة الستة تابعة لها ، وبغض النظر عن التسميات ، سواء سميت هيئة او لجنة او مؤتمر و وكالة .

(٣) انظر الفقرة (٢) من المادة (٥٧) من الميثاق ونصها: تسمى هذه الوكالات التي يوصل بينها وبين الامم المتحدة فيما يلي من الاحكام بالوكالات المتخصصة .

(٤) انظر الفقرة (١) من المادة (٥٧) من الميثاق «الوكالات المختلفة التي تنشأ بمقتضى اتفاق الحكومات والتي تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد و الاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشؤون يوصل بينها وبين الامم المتحدة وفقاً لاحكام المادة ٦٣» .

اذ تنشأ الاولى بموجب معاهدات دولية جماعية ويكون اعضاؤها دولاً من حيث الاصل ، واستثناءاً يسمح لبعض الاقاليم غير المستقلة بالعضوية .

بينما تنشأ الثانية بموجب قرارات تصدرها احدى الفروع الرئيسة للامم المتحدة ووفق الاختصاص المرسوم لكل فرع مهما بلغت من التميز والاستقلال الذاتي ، كبرنامج الامم المتحدة للتنمية وصندوق الامم المتحدة للطفولة «اليونسيف» ووكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الادنى «اونروا» ، كما تتميز الوكالات المتخصصة عن المنظمات الحكومية التي قد تتعاون معها الامم المتحدة في بعض المجالات .

فنظام الوكالات المتخصصة يقوم على اساس من الميثاق ومن النظم الاساسية لتلك الوكالات ومن الاتفاقيات الخاصة التي تنظم العلاقة بينها وبين الامم المتحدة ، واخيراً من الطبيعة الوظيفية بكل منظمة وفق مايمليه نمط تخصصها ونطاق نشاطها.

فهي اذن من حيث الاصل منظمات دولية متخصصة لها مقاصدها ولكل منها اعضاؤها وميزانيتها الخاصة بها ومقرها وموظفوها ، ومع ذلك فهي تشكل مع الامم المتحدة مايسمى بمنظومة الامم المتحدة ، وتتعاون معها تنسيقاً او استشارة او تبعية ، ولها الحق في استشارة محكمة العدل الدولية وطلب الفتوى منها باذن من الجمعية العامة للامم المتحدة (٥) .

ويتم هذا التعاون والتنسيق عادة من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي يضع الاتفاقيات مع تلك الوكالات وينسق وجوه نشاطها ويقدم توصيا اليها ويتشاور معها ويتلقى تقاريرها ويقدم خدماته اليها (٦) .

---

(٥) انظر الفقرة (١) من المادة (٦٦) من الميثاق .

(٦) انظر اعداد ٦٣ و ٦٤ و ٦٦ من الميثاق .

غير ان علاقات الوكالات المتخصصة بالامم المتحدة ليست بمستوى واحد فبينما نجدها مع البعض واهية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي للانشاء والتعمير ، نجدها مع البعض الاخر متينة كالاتحاد الدولي للموصلات السلكية واللاسلكية واتحاد البريد العالمي ، نجدها مع نوع ثالث من الوكالات بمستوى وسط يتراوح بين هذه وتلك كمنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة التربية والعلوم والثقافة .

لقد اسهمت الوكالات المتخصصة ولا زالت تسهم في اوجه التعاون الدولي المختلفة ، ولا شك ان المجتمع الدولي مدين بالكثير للتعاون المتعدد الاطراف الذي قدمته هذه المنظمات بصفة مباشرة او شجعت الدول الاطراف على تقديمه إلى اعضاء اخرين ، وهو ما عبر عنه الامين العام للامم المتحدة بقوله «والحاجة إلى التعاون الدولي في المسائل الاقتصادية تتجاوز الحدود القطاعية التقليدية اكثر فاكثر ، الامر الذي يتمثل على الصعيد الوطني في وجود الوزارات المختلفة ، وعلى الصعيد الدولي في وجود الوكالات المتخصصة المختلفة ، والمطلوب في كثير من الحالات هو الاستفادة بطريقة اكثر فاعلية وواقعية من الامم المتحدة كمحفل لتحقيق تكامل الجهود العملية ، وهذا لا يقلل باي شكل من اهمية الاعمال التي تضطلع بها الوكالات المتخصصة بل على العكس من ذلك ينبغي ان يؤدي إلى تعزيز فعاليتها واهميتها ، ومن الضروري بذل جهد تنسيقي مواز على الصعيد الوطني .

فهناك حاجة لان تعمل الوزارات الحكومية بصورة متظافرة فيما بينها من اجل تحقيق اهداف متفق عليها اذا ما اريد لاداء النظام الدولي ان يتميز بالفاعلية» (٧)

وفي معرض تقويمه لمسيرة هذه الوكالات وجهودها وادائها بمناسبة مرور اربعون عاماً على انشاء المنظمة يقول الامين العام في موضع اخر «ان لدي ايماناً راسخاً بأن المؤرخين في المستقبل سيعتبرون انشاء نظام الوكالات المتخصصة للامم المتحدة وبرامجها العالمية ، اهم انجاز حققه المجتمع الدولي في النصف الثاني من القرن العشرين .

ان هذه العملية قد يتمخض عنها تحول مجتمع الامم المتحدة إلى مجتمع دولي مسلح بالوسائل الفردية لتنفيذ المهمات العالمية الملحة وبين الفوائد الكبيرة للانسانية باسرها ، بما في ذلك الدول الاعضاء التي هي في امس الحاجة اليها عن طريق عمل الحكومات المشترك . ان انشاء وتطوير وعمل هذا النظام المؤسسي الدولي الفريد تاريخياً يستحق ان يسلط عليه الضوء» (٨).

هذا وقد اسهمت الوكالات المتخصصة بالفعل في مد يد العون إلى من يطلبه من الاعضاء واذكت حماس الدول ذات الامكانات لتقديمه ويسرت سبل التعاون في مجالات مختلفة بين اعضاء المجتمع الدولي ، وإن ظل الامر بحدود الامكانات المتاحة لهذه الوكالات وهي امكانات محدودة كما هو معروف .

---

(٧) الوثائق الرسمية للامم المتحدة: تقرير الامين العام عن اعمال المنظمة الى الدورة الاربعون ، ملحق رقم (١) ، الوثيقة 1985 "A/40/1" ص٦ .

(٨) الوثائق الرسمية للامم المتحدة : بيان الامين العام للامم المتحدة الموجه الى اللجنة التحضيرية للاحتفال بمرور اربعين عاماً على انشاء المنظمة الوثيقة رقم "A/39/49" ص ٢

وفي هذا الخصوص يقول الامين العام «ان وكالات الامم المتحدة التنفيذية مع انها تعاني عموماً انخفاضاً في مدى توافر المواد لديها ، فقد استمرت في تقديم فوائد التكنولوجيا إلى البلدان النامية ، وتمثل الزيادة الكبيرة في عدد البرامج والمشاريع الانمائية التي تنفذها ادارة التعاون التقني لاغراض التنمية بناءاً على طلب الاعضاء ، وخاصة في المجالات التي تقع على تخوم التكنولوجيا» (٩) .

غير ان سمو الاهداف التي تسعى الوكالات المتخصصة إلى تحقيقها وحسن الاداء النسبي الذي تميز به نشاطها مقارنة بالمنظمات الدولية السياسية ، لايمنعنا من القول انه من الخطأ تصور هذه الوكالات وقد اقصت كل تأثير سياسي عن اهدافها ونشاطاتها ، فمعظمها تأثر كثيراً بالمواقف السياسية للدول ، وخاصة الدول المؤثرة منها في رسم سياساتها بحيث قصرت في اداء رسالتها ، بل ان البعض منها لم يحقق المصداقية المطلوبة التي تقتضيها طبيعة التعاون الدولي النزيه الذي يفترض ان تلك المنظمة ما نشأت الا من اجله ولاتتعامل الا بمقتضاه،وهو ما يصدق على سبيل المثال لا الحصر على صندوق النقد الدولي والمصرف الدولي للانشاء والتعمير .

ويتضح نقيض هذا بالنسبة لمنظمة العمل الدولية واليونسكو لكنه في كل الاحوال ما هو الا نتيجة طبيعية لتحكم الميول السياسية في توجهات هذه المنظمات .

ولا غرابة في الامر فاذا كان من حق الامين العام للامم المتحدة ونحن معه

(٩) الوثائق الرسمية للامم المتحدة: تقرير الامين العام عن اعمال المنظمة في الدورة ٤١ : الوثيقة A/41

ان ينشد اداءاً مثالياً لهذه الوكالات وسياسات تعاون دولية نزيهة لا تتأثر كثيراً بالمواقف السياسية للدول الاعضاء .

فمن حقنا ايضاً ان نسأل كيف يتحقق ذلك في مجتمع دولي لا يزال يغلب اعتبارات السياسات الوطنية على مقتضيات التعاون الاممي ؟

ولو كان الامر مجرد تعاون دولي قطاعي وظيفي في مجالات اقتصادية واجتماعية وتقنية محضة لاقتصر تمثيل الدول لدى الوكالات المتخصصة على نخبة من الخبراء والاختصاصيين فحسب ، اما وان واقع الحال غير ذلك فان الدول تحرص على اختيار ممثليها ممن يعكسون سياساتها ويسعون لتحقيق مصالحها الوطنية حتى وان كانوا من ذوي الخبرة والاختصاص الملائم لمثل تلك الوكالات .

ومع ذلك فان اية مقارنة بين هذه المنظمات «والمنظمات الدولية والسياسية» هي لصالح الاولى ، لان نشاطاتها وطبيعة عملها غالباً لا يمس صميم السيادة ولا تقترب كثيراً من النقاط الحساسة التي تتعلق بالسياسة والامن القوميين على خلاف الثانية .

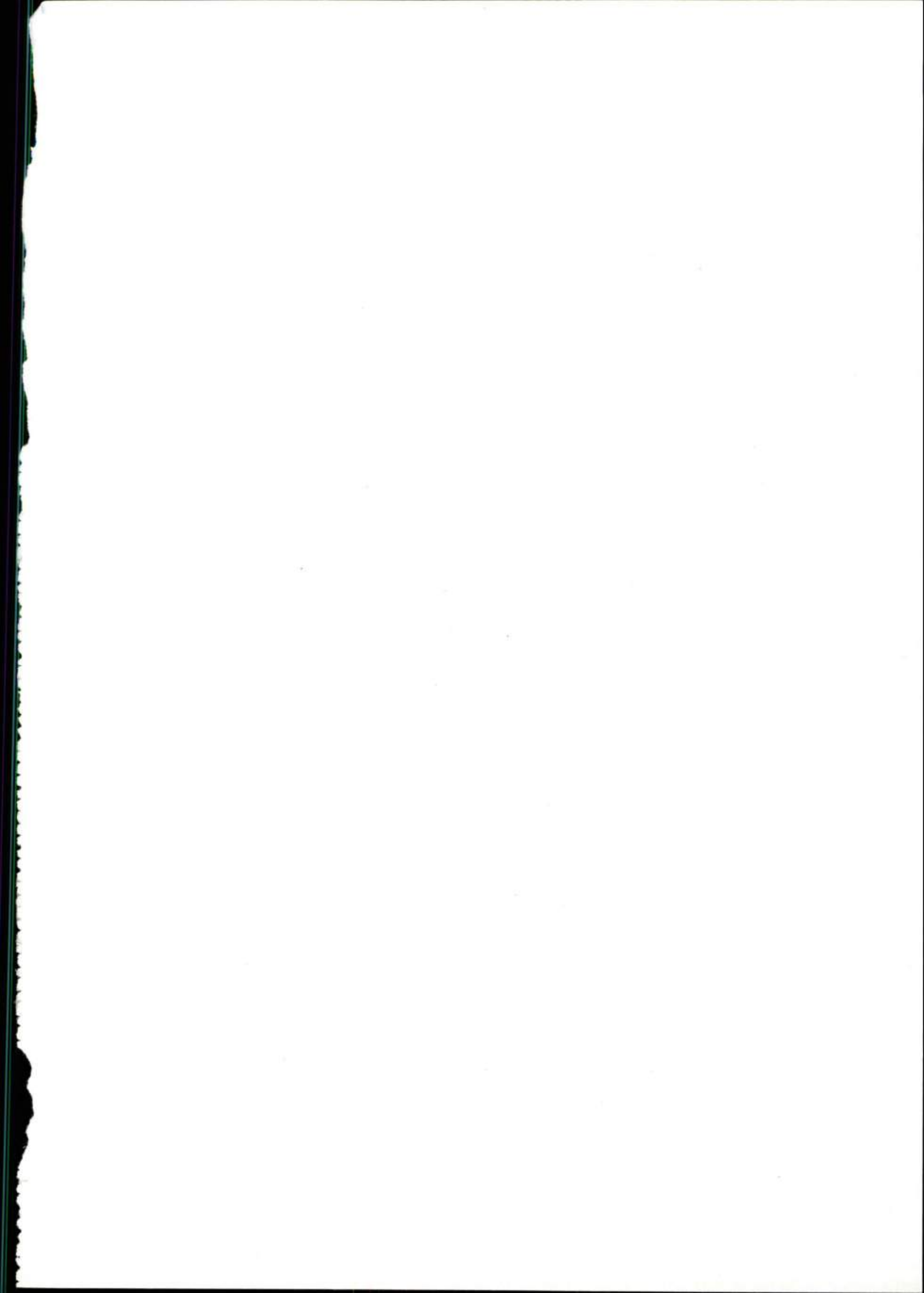
هذا ويتصف تشكيل الوكالات المتخصصة بصفة عامة بالبساطة ، فغالباً ما تتكون كل منها من جمعية عامة وتسمى احياناً مؤتمراً عاماً تمثل فيه جميع الدول الاعضاء ، ومجلس صغير يضم عدداً محدوداً من الاعضاء ويكون نشاطه تنفيذياً في الغالب ،وعليه يقع عبءادارة نشاطات المنظمة ، إلى جانب امانة عامة تؤدي دورها كاية امانة عامة مع اختلاف اهمية تأثير احداها عن الاخرى تبعاً للمركز الذي يتمتع به الامين العام شخصياً من صفات ذاتية وادارية كانت ام فنية وسياسية . وتتمتع الوكالات المتخصصة عادة بالشخصية

القانونية ، وتحمي مقراتها وموظفوها بمجموعة من الحصانات والامتيازات ولكل منها ميزانيتها المستقلة بها كاصل عام ، والعضوية فيها تقترب من العضوية في الامم المتحدة وان كانت لا تتطابق معها .

والوكالات المتخصصة المرتبطة بالامم المتحدة هي :

١ — منظمة العمل الدولية
٢ — منظمة الامم المتحدة للاغذية والزراعة «فاو»
٣ — منظمة الامم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة «اليونسكو»
٤ — منظمة الصحة العالمية
٥ — اتحاد البريد العالمي
٦ — الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية
٧ — المنظمة العالمية للارصاد الجوية
٨ — المنظمة الدولية البحرية «المنظمة البحرية الاستشارية بين الحكومات»
٩ — صندوق النقد الدولي
١٠ — البنك الدولي للانشاء والتعمير
١١ — مؤسسة التمويل الدولية
١٢ — هيئة التنمية الدولية
١٣ — الاتفاقية العامة للتعريفة والتجارة «الجات»
١٤ — الوكالة الدولية للطاقة الذرية
١٥ — منظمة الملكية الثقافية العالمية .

هذا وسنتناول في الصفحات القادمة دراسة عدد من هذه الوكالات تبعاً لاعتبارات تتعلق بعراقتها واهميتها بقدر ما يتسع به المقام .



الفصل الثاني

منظمة العمل الدولية

المبحث الاول : نشأتها واهدافها ومبادئها :

بدأ الاهتمام الدولي في توفير حماية قانونية للعمال مع اتساع رقعة النهضة الصناعية وما واكبها من نشوء اوضاع اجتماعية واقتصاديـة وانسانية سيئة كانت تحياها هذه الطبقـة .

فلقد شهد اواخر القرن التاسع عشر واوائل القرن العشرين العديد من المؤتمرات التي تناولت هذا الموضوع واسفر بعضها عن انجاز اتفاقيات تنظم جوانب معينة من شؤون العمل والعمال .

وفي مؤتمر الصلح الذي عقد في باريس عام ١٩١٩ كان لمشكلات العمل والعمال حضور في مناقشات المؤتمرين ، تمخضت عن انشاء منظمة العمـل الدولية بموجب الفصل الثالث عشر من معاهدة فرساي .

وهكذا ولدت هذه المنظمة الدولية بوصفها جزءاً من عصبة الامم وان كانت قد تمتعت بنوع من الاستقلال الذاتي شأنها في ذلك شأن المحكمة الدائمة لنعدل الدولي .

لقد انجزت منظمة العمل الدولية الكثير من الاتفاقيات واصدرت العديد من التوصيات في مجال اختصاصها إلى ان قامت الحرب العالمية الثانية ، ورغم انهيار العصبة بقيام الحرب الا ان المنظمة احتفظت بوجودها واعلنت انسلاخها من معاهدة فرساي وبادرت إلى تعديل دستورها بموجب المؤتمرات التي

عقدتها في فيلادلفيا سنة ١٩٤٤ وباريس سنة ١٩٤٥ . واخيراً في مونتريال حيث تم تعديل دستور المنظمة في ٩ تشرين الاول عام ١٩٤٦ .

وبعد قيام الامم المتحدة ارتبطت بها بوصفها وكالة دولية متخصصة في كانون الاول ١٩٤٦ بموجب الاتفاقية المعقودة بينها وبين المجلس الاقتصادي والاجتماعي . وبذلك اصبحت منظمة العمل الدولية ليست من اوليات المنظمات المتخصصة التي نشأت تاريخياً بصفة مبكرة فحسب بل اولى تلك المنظمات التي ارتبطت بالأمم المتحدة .

هذا وقد اجملت ديباجية دستور المنظمة المقاصد التي تسعى إلى تحقيقها بالعمل على ارساء السلام العالمي الدائم الذي لا يقوم الا على اساس العدل الاجتماعي ، وحيث ان احوالا للعمل والعمال تنطوي على ظلم وعناء وحرمان لجماعات كبيرة من الناس بما قد يؤدي إلى خلق اضطرابات من شأنها ان تهدد السلم والوفاق في العالم ، لذا اصبح من الضروري المبادرة إلى تحسين هذه الاحوال بتنظيم عرض العمل ومنع البطالة وتحديد اجور معاشية كافية ووقاية العمال من السقم والمرض والاصابة الناشئة عن استخدام العمال وحماية الاحداث والمراهقين والنساء ، واتخاذ الحيطة للشيخوخة والاصابات وحماية مصالح العمال عند استخدامهم في بلاد غير بلادهم والاعتراف بمبدأ الاجر المتكافيء للاعمال ذات القيم المتساوية والاعتراف بمبدأ حرية تأليف النقابات والجمعيات وتنظيم التعليم المهني والفني وغير ذلك من التدابير (١٠) .

---

(١٠) انظر النص المعدل للحق دستور المنظمة

والمنظمة اذ تسعى إلى تحقيق هذه المقاصد فهي ترتكز إلى المبادىء التالية (١١) :

(أ) عدم اعتبار العمل من السلع الخاضعة لسوق العرض والطلب .

(ب) ضمان حرية التعبير للعمال عن ارادتهم وكفالة حقهم في تكوين النقابات والجمعيات ، وهما امران ضروريان لاستمرار التقدم الاجتماعي .

(ج) يعد الفقر في اي مكان في العالم خطراً على التقدم والرخاء في عموم انحاء العالم ، ولذا يجب محاربته في نطاق كل دولة من خلال الجهود الدولية المستمرة والواعية،وان تتظافر جهود الممثلين على اسس ديمقراطية سليمة. وبكلمة موجزة تلخص تلك المبادىء «بالحرية والكرامة والاستقرار الاقتصادي وتكافؤ الفرص» (١٢) .

---

(11) Good speed. S., The Nature and Function of International Organization, London, 1967, pp. 441-442.

(12) OP, Cit, P. 442.

المبحث الثاني: العضوية

ميز دستور المنظمة بين عضوية اصيلة وهي للدول التي كانت اعضاء فيه في الاول من تشرين الاول ١٩٤٥ (١٣) واخرى مكتسبة وهي للدول الاعضاء في الامم المتحدة ، وذلك بمجرد ابلاغ المدير العام لمكتب العمل الدولي برغبتها في الانضمام وتعهدها بقبول الالتزامات التي اشترطها دستور المنظمة (١٤) .

كما يجوز للمؤتمر العام قبول اعضاء اخرين باكثرية ثلثي الاعضاء من الحاضرين على ان يكون ثلثا هؤلاء من مندوبي الحكومات الحاضرين المشاركين في التصويت ، ويعد هذا القبول نافذاً حينما يبلغ المدير العام لمكتب العمل الدولي من قبل حكومة العضو الجديد بتعهدها بالالتزامات المنصوص عليها في دستور المنظمة (١٥) .

ولم يرتب دستور المنظمة اية آثار على هذا التمييز في العضوية ، وكأنه اراد بذلك ان تكون العضوية مبذولة لاكبر عدد من الدول الراغبة حتى تتحقق عالمية المنظمة .

هذا وقد ابيح الانسحاب شريطة ان يكون مسبوقاً بتقديم اخطار الى المدير العام لمكتب العمل الدولي يفصح فيه العضو عن رغبته بذلك ، ويعد الانسحاب نافذاً بعد مضي عامين من تسلمه ، وبعد ان يكون العضو قد وفى

---

(١٣) انظر الفقرة (٢) من المادة (١) من دستور منظمة العمل الدولية ، النص المعدل .
(١٤) انظر الفقرة (٣) من المادة (١) من الدستور .
(١٥) انظر الفقرة (٤) من المادة (١) من الدستور .

بجميع التزاماته المالية ، كما لايعني الانسحاب العضو من التعهدات الناشئة عن ابرام اتفاقيات العمل الدولية او المتعلقة بها (١٦) .

اما الفصل من عضوية المنظمة فقد اجيز بالنسبة للدولة العضو في الامم المتحدة التي حرمت من حقوق العضوية وامتيازاتها وذلك بموافقة ثلثي المندوبين الحاضرين المشاركين في التصويت .

والشيء نفسه يجري في حالة وقف العضوية من قبل الامم المتحدة (١٧) وفي هذا اشارة واضحة الى تضامن منظمة العمل الدولية مع الامم المتحدة .

---

(١٦) انظر الفقرة (٥) من المادة (١) من الدستور .
(١٧) انظر الفقرة (٦ و٧) من المادة (١) من الدستور .

المبحث الثالث : اجهزة المنظمة :

تتكون المنظمة في ثلاثة اجهزة رئيسة هي : المؤتمر العام ، ومجلس الادارة ومكتب العمل الدولي :

أ ــ المؤتمر العام : يعد المؤتمر العام السلطة العليا في المنظمة ويتكون من ممثلي الدول الاعضاء جميعاً ، ويعتبر التمثيل فيه فريداً في نمطه بين سائر المنظمات الدولية ، اذ يتألف وفد كل دولة من اربعة مندوبين ، اثنان منهم يمثلان الحكومة والثالث يمثل العمال والرابع يمثل اصحاب العمل ،والحكومات هي التي تسمي هؤلاء الممثلين على وجه الاستقلال بالنسبة للممثلين الحكوميين وبالتشاور مع النقابات والجمعيات العمالية والمؤسسات الصناعية الأكثر تمثيلاً بالنسبة لمندوبي العمال وارباب العمال،ولكل وفد الحاق عدد من المستشارين والخبراء به (١٨) .

ان هذا التمثيل الثلاثي اصبح يشكل الطابع المميز للمنظمة سواء في المؤتمر العام او في مجلس الادارة ، وقد اعتبر في حينه ثورة في البناء الهيكلي للمنظمات الدولية الذي تخطى الصيغ التقليدية المعتادة في التمثيل الحكومي ذي الصفة الدبلوماسية ولا يزال يعد كذلك بالمقارنة مع الوكالات المتخصصةالاخرى (١٩).

غير انه كان مثاراً للانتقاد بدعوى ان هذه الصيغة غير كافية لتمثيل العمال ، والاجدر ان تكون المنظمة عمالية صرفة او على الاقل ان يكون تمثيل العمال

---

(١٨) انظر الفقرات من (١ –/) من المادة (٣) .

(19) Jenks, C.W.: The Significance for International Law of the Tripartite character of the International Labour Organization. Transactions of the Grotuis Society, Vol. XXII, 1936.

ذكره الاستاذ الغنيمي في التنظيم الدولي ،. مصدر سابق ، ص ٩٤١

مكافئاً للممثلين الحكوميين وارباب العمل معاً ، كما اثار التمثيل الثلاثي مشكلات على نحو آخر في المنظمة اثر ظهور النظم الاشتراكية حول مدى سلامة التمثيل بالنسبة لارباب العمل الذين اصبحت الدولة هي التي تمثلهم لانها هي المالكة لوسائل الانتاج بما فيها المؤسسات الصناعية، وان قبول هذا التمثل على علاته سيؤدي الى غياب التوازن المفترض بين الفئات الثلاثة التي يتشكل منها كل وفد .

وقد واجه الاتحاد السوفيتي هذه المشكلة داخل المنظمة عام ١٩٥٤ ، واقصي ممثلو ارباب العمل في الدول الاشتراكية عن لجان المؤتمر العام ، الا ان المناقشات المستفيضة في المؤتمرات التي عقدت في الاعوام ١٩٥٥ و١٩٥٦ و ١٩٥٧. انتهت الى قبول الامر الواقع تحت ذريعة ان ممثلي الصناعات الخاصة لم يعودوا وحدهم الممثلين لاصحاب العمل ، وان نمو المشروعات الحكومية واتساعها اصبح ظاهرة لم تعد قاصرة على دول بعينها او نظم سياسية واجتماعية محددة،وان على المنظمة ان تقبل النظم الاقتصادية والاجتماعية للدول الاعضاء على اختلافها ولا يجوز حرمان اية دولة عضو في منظمة العمل الدولية من بعض اصوات وفدها او تعطل مشاركتهم في بعض اللجان لمجرد اتصاف نظامها الاقتصادي والاجتماعي بوصف معين .

ثم أن الامر اولاً واخيراً يتعلق بمدى مصداقية التمثيل سواء بالنسبة لارباب العمل او بالنسبة للعمال ، فاذا كان الامر يتعلق بغياب التمثيل الحقيقي والديمقراطي لارباب العمل وامكانية تزييف ارادة العمال في دول اشتراكية فلم لايكون هذا الامر ممكناً في الدول الرأسمالية ؟

وهل من اختصاص المنظمة ان تتحقق من ديمقراطية التمثيل وسلامته ؟ واذا كان من اختصاصها فهل بامكانها ان تتحقق من ذلك فعلاً ؟ وهكذا انتهى اكبر نزاع هدد المنظمة في وحدتها بل في وجودها .

هذا ويتولى المؤتمر الاختصاصات الاهم في المنظمة فهو الذي يقوم باعداد مشروعات الاتفاقيات والتوصيات .

ويلتئم شمل المؤتمر كلما دعت الحاجة الى ذلك على ان لاتقل اجتماعاته عن مرة واحدة في السنة (٢٠) ، ويقوم بانتخاب رئيس له من بين المندوبين الحكوميين وثلاثة نواب للرئيس يمثل كل واحد منهم مندوبي الفئات الثلاث وهي الحكومات واصحاب العمل والعمال .

وتتخذ القرارات بالاغلبية البسيطة الا مانص عليه صراحة كالتوصيات ومشروعات الاتفاقيات والمسائل المالية وتعديل دستور المنظمة وابدال مقر المنظمة فهي تتخذ باغلبية الثلثين ، اما قبول الاعضاء الجدد فهو الآخر يتطلب اكثرية الثلثين شريطة ان تضم هذه الأكثرية ثلثي مندوبي الحكومات .

وتنحصر وسائل المؤتمر في بلوغ مقاصد المنظمة بصياغة التوصيات والاتفاقيات وهي لاتشكل احكاماً قانونية بمجرد اقرارها من قبل المؤتمر وانما تلتزم حكومات الدول الاعضاء بعرضها على السلطات المختصة كل حسب صيغها الدستورية والتشريعية ، حتى اذا ماحضيت بالقبول من لدن المؤسسات التشريعية لكل منها اصبحت قوانين داخلية ووجب تنفيذها والعمل بمقتضاها .

---

(٢٠) انظر الفقرة (١) من المادة (٣) من الدستور

ويفهم من هذا ان دور المؤتمر بالنسبة للاتفاقيات ليس دوراً تشريعياً خالقاً للقواعد القانونية المنظمة لاحوال العمل والعمال ، وانما هو نشاط وظيفي القصد منه تيسير سبل الوصول الى وفاقات دولية في نطاق المنظمة وحث الدول الاعضاء على الانضمام اليها والزامها بعرضها على حكومات تلك الدول فان شاءت مؤسساتها التشريعية قبلتها فأصبحت قانوناً وان ابت فلها ان ترفضها.

مجلس الادارة :

مجلس الادارة هو الجهاز التنفيذي للمنظمة ، ويتولى وضع سياسات المنظمة وبرامجها التفصيلية ، والاشراف على مكتب العمل الدولي واعداد جدول اعمال المؤتمر العام ، ورفع توصياته الخاصة بالميزانية الى المؤتمر وانتخاب المدير العام ، ومتابعة حسن تطبيق اتفاقيات المنظمة وتوصياتها والنظر في الشكاوي المتعلقة بعدم مراعاة الاعضاء لها والاشراف على اللجان المختلفة التي تنشئها المنظمة .

وهو بصفة عامة يتمتع باختصاصات واسعة كما اشارت الى ذلك صراحة المادة الرابعة عشرة من دستور المنظمة .

هذا وينسحب التكوين الفئوي الثلاثي الذي شاهدناه في المؤتمر العام على مجلس الادارة ايضاً ، اذ يتكون المجلس من ثمانية واربعين ممثلاً نصفهم يمثلون الحكومات واثني عشر يمثلون العمال واثني عشر يمثلون ارباب العمل وينتخب المجلس ممثلي العمال وارباب العمل عن طريق مندوبي هاتين الفئتين من المؤتمر العام .

اما مندوبو الحكومات فيختار عشرة منهم ممن يمثلون الدول ذات

الاهمية الصناعية الرئيسة ، والباقون يتم انتخابهم من قبل مندوبي الحكومات لدى المؤتمر دون اشتراك ممثلي الدول العشر المذكورة ، وينتخب المجلس رئيساً له من بين الممثلين الحكوميين ونائبين احدهما من العمال والثاني عن اصحاب العمل .

ومدة عضوية المجلس ثلاث سنوات يمكن تمديدها اذا ماحال حائل دون اجراء انتخابات جديدة عند انقضاء المدة ، ويقوم المجلس بوضع لوائح اجراءآته الداخلية ، ويتولى تحديد اجتماعاته بنفسه متى رآها ضرورية ، وله ان يعقد اجتماعات خاصة حينما يطلب اليه ذلك بعض الاعضاء وينشيء مايراه ضرورياً من اللجان الدائمة او المؤقتة .

مكتب العمل الدولي :

يعد مكتب العمل الدولي بمثابة امانة عامة دائمة للمنظمة ، يرأسها مدير عام يعين من قبل مجلس الادارة ويتلقى توجيهاته عنه ، وهو في عين الوقت يمارس وظيفة الامين العام لمؤتمر العمل الدولي ، ويعد تقريراً سنوياً يعرضه على المؤتمر ، ويساعد المدير العام جهاز من الموظفين الدوليين يشترط ان يكون من بينهم عدد من النساء .

والاختصاصات الاساسية للمكتب هي تهيئة مستلزمات عقد المؤتمر السنوي العام للمنظمة واجتماعات مجلس الادارة وتجميع المعلومات المتعلقة بمشكلات العمل والعمال ويحمل اوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية والانسانية واعادة نشرها على الجهات المعنية ، وهو مستعد لتقديم استشاراته الى الحكومات والمؤسسات العمالية والمهنية متى طلبتها ، ويعكف على دراسة المسائل المزمع طرحها على المؤتمر بهدف عقد

اتفاقيات دولية بخصوصها ، ويتابع الشكاوي التي ترد الى المنظمة ويجري التحقيقات بشأنها بأمر من المؤتمر او مجلس الادارة .

كما يؤدي المكتب دوراً اعلامياً ومعرفياً بطبع العديد من الدوريات والنشرات الاحصائية في نطاق اهتمامات المنظمة واختصاصاتها .

المبحث الرابع : في طبيعة نشاطات المنظمة :

يمكن اجمال نشاطات منظمة العمل الدولية بالسعي للاسهام في تحقيق السلم والامن الدوليين من خلال تطوير النظم التشريعية والاجتماعية التي تخص شؤون العمل والعمال ، وهي تلتمس وسيلتين لتحقيق هذه المقاصد همـــا التوصيات والاتفاقيات .

فقد تبنت المنظمة منذ تأسيسها العشرات من التوصيات والاتفاقيات لمواجهة المشكلات التي يتعرض لها العمل الانساني ، وسعت الى تنظيم مجمل الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والانسانية لطبقة اجتماعية مهمة هي الطبقة العاملة ، كما تناولت تنمية الموارد البشرية وتطوير النظم الاجتماعية ، وظروف المعيشة والعمل .

واجمالاً ، فقد سعت المنظمة ولا زالت نحو تحقيق مايقترب من التشريع الدولي المتماثل في شؤون العمل والعمال من خلال تشريعات وقوانين الدول ذاتها .

غير ان وسيلتي المنظمة وهما التوصيات والاتفاقيات تختلفان من حيث نوع ومدى الالتزام القانوني المترتب على كل منهما وطبيعة الموضوع الذي تعالجه اي منهما .

فالتوصية هي إفصاح عن رغبة المؤتمر على شكل توجيهات وارشادات لكي تستعين بها الدول فيما تتخذه من اجراءآت في ميادين العمل المختلفة ولا تستلزم التصديق في كل الاحوال ، فهي لاتفرض التزاماً قانونياً على الدولة العضو فتجعل من احكامها قانوناً محلياً ، وان كانت الدولة ملزمة بعرض التوصية على السلطة المحلية خلال فترة الستة او الثمانية عشر شهراً،

وان تخطر المدير العام بما اتخذته من اجراءآت في هذا الصدد، وان تكون مستعدة لتقديم تقرير عن موقف قوانينها واجراءآتها الداخلية من الامور التي تعالجها التوصية ، متى طلب اليها ذلك .

لقد غطى العدد الكبير من التوصيات الصادرة عن المؤتمر نطاقاً واسعاً من الموضوعات كالتعويضات عن اصابة العمل والرعاية الطبية وانهــا عقود العمل والبطالة ، واجراءآت الامن الصناعي وغير ذلك .

وبصفة عامة يمكن القول ان التوصية تخدم اربعة اغراض هي : اشتمالها على مبادىء واهداف عامة ، ربما لاتكون قد وصلت الى مستوى من النضج والتحديد الدقيقين بحيث تصاغ في اتفاقيات دولية او ان تقوم بمهمة التمهيد لولادة اتفاقية متى مااصبح ظرفها مؤآتياً ، او ان تؤدي دور النموذج للقانون ، او ان تفصل الامور المتعلقة باتفاقية ما (٢١) .

اما الاتفاقيات فهي نوع من النشاط الذي يقترب في بعض جوانبه مــن التشريع الدولي الذي تؤديه المعاهدات الدولية وان كانت تختلف عنها في عملية الابرام ومراحل الابرام الاعتيادية التي تمر بها المعاهدة الدولية المتعددة الاطراف .

ولكي نقف على اوجه الاختلاف بين المعاهدة الدولية المتعددة الاطراف والاتفاقيات التي تعقد في نطاق منظمة العمل الدولية ، يحسن بنا ان نتابع المراحل التي يتم فيها اصدار تلك الاتفاقيات .

فالمؤتمر العام هو جهة الاختصاص بهذا الشأن وفيه تناقش المسائل المدرجة

---

(٢١) انظر الاستاذ الغنيمي : التنظيم الدولي ، مصدر سابق ، ص٩٥١ .

في جدول الاعمال على دورتين ، يناقش في الدورة الاولى المبادىء العامة تمهيداً لوضع مشروع الاتفاقيات التي تعرض على حكومات الدول الاعضاء بعد ذلك . أما الدورة الثانية فيتم فيها مناقشة المشروع ذاته في ضوء المقترحات والملاحظات التي ابدتها الحكومات ثم يعرض المشروع في صيغته النهائية على التصويت، فاذا ماتم اقراره باغلبية الثلثين يحال الى الدول الاعضاء للتصديق عليه من قبل السلطات المختصة كل حسب صيغها الدستورية ولاتعد المشاريع المحالة على الحكومات ملزمة الا اذا اقترنت بالتصديق ، حينذاك تصاغ على شكل قوانين داخلية ويصبح حكمها حكم اي تشريع داخلي آخر .

وتجدر الاشارة إلى ان الدول الاعضاء ملزمة بحكم عضويتها بتقديم تلك الاتفاقيات الى سلطاتها التشريعية المختصة خلال عام من ابلاغها بها .

وفي الحالات الاستثنائية القاهرة ينبغي ان يتم ذلك في بحر مدة لا تتجاوز الثمانية عشر شهراً (٢٢) .

فاذا مانالت الاتفاقية موافقة السلطات المختصة ترسل المصادقة الرسمية عليها الى مدير عام مكتب العمل الدولي بوصفها وثيقة ابرام وتتخذ الاجراءآت اللازمة لوضعها موضع التنفيذ (٢٣) .

غير أن عملية الابرام هذه تختلف عن الاجراءآت والمراحل التي تتم فيها ابرام المعاهدات الدولية المتعددة الاطراف في النواحي التالية :

١ ــ ان قبول الدولة النهائي بالاتفاقية لايعد ابراماً بالمعنى المعروف، فالدولة بالنسبة لهذه الاتفاقيات لاتكتفي بالمصادقة على صحة توقيعات ممثليها فحسب

(٢٢) انظر المادة (١٩) الفقرة (٥ب) من دستور المنظمة .
(٢٣) انظر المادة (١٩) الفقرة (٥د) من دستور المنظمة .

لان هؤلاء الممثلين ليسو جميعاً ممثلين عن حكوماتهم فالى جانب من يمثل الحكومة هناك من يمثل العمال واصحاب العمل وهم ليسو بالضرورة يصدرون عن ذات الرأي الذي ترغب فيه حكوماتهم .

٢- ان الدولة التي لاتقبل نص الاتفاقية الاعتيادية والمتعددة الاطراف لاتلزم بتقديمه الى سلطتها التشريعية للتصويت عليه ، الا ان جميع الدول الاعضاء في منظمة العمل الدولية ملزمة بتقديم الاتفاقية الى سلطاتها التشريعية المعنية للموافقة عليها ، بغض النظر عن عدم تصويتها على نص الاتفاقية ذاته (٢٤).

٣- لا يمكن للدولة التي تبرم هذه الاتفاقيات ان تورد تحفظات كما هو الشأن بالنسبة لسائر الاتفاقيات الدولية ، لان الموافقة على نص اتفاقيات العمل هي عمل جماعي عبر عن ارادة المؤتمر العام الذي يتألف من مندوبين اخرين غير حكوميين، ولذا فليس للدولة العضو ان تبرم هذه الاتفاقيات بشروط تغير نصوص الالتزامات المتفق عليها بارادة الاعضاء «الجماعية» المعبر عنها من خلال المؤتمر .

٤- لا تستطيع الدول الاطراف بارادتها ان تعدل نصوص الاتفاقية باتفاق لاحق كما هو مألوف في سائر المعاهدات الدولية المتعددة الاطراف وهي لاتعدل الا باتفاقيات لاحقة يوافق عليها المؤتمر العام بتركيبه الثلاثي (٢٥).

من ثم نستطيع القول ان الشكل الفريد لطبيعة نشاط منظمة العمل الدولية المتمثل في الاتفاقيات الصادرة عن المنظمة قد ساهمت في اشاعة نوع من الوهم حول طبيعتها ، فالتبس الفهم على البعض حينما تصور ان تلك الاتفاقيات

---

(٢٤) د. صالح جواد الكاظم ، مصدر سابق ، ص٣٢٦ .
(٢٥) المصدر نفسه ، ص ٣٢٧ .

لا تختلف عن المعاهدات الجماعية المتعددة الاطراف ، وأنها نوع من التشريع الدولي ، وان المنظمة بعملها هذا تعد سلطة شارعة في النطاق الدولي .

والحق ان مثل هذا التصور مخالف لطبيعة وواقع التنظيم الدولي بصفة عامة ،فالمنظمة الدولية اياً كانت طبيعتها بما في ذلك الوكالات المتخصصة ،ومنها منظمة العمل الدولية ليست حكومة العالم التي تشرع وتقضي وتنفذ ، وانما هي اطار للتوافق بين المصالح المختلفة للدول الاعضاء تلتمس الوسائل المختلفة للتعاون في هذا الجانب او ذاك من جوانب الحياة الدولية ومنها شؤون العمل والعمال .

هذا ولا يقتصر عمل المنظمة على اصدار الاتفاقيات والتوصيات ، وانما تشفعها بالمتابعة والاشراف عن طريق كتابة التقارير إلى مكتب العمل الدولي بشأن تنفيذها والاجراءات المتخذة بشأنها .

كما يتلقى مكتب العمل الدولي الشكاوى من نقابات العمال واصحاب العمل الموجهة ضد الدول الاعضاء ممن لا يراعون الاتفاقيات ، ويقوم بابلاغ الحكومات المعنية طالباً منها تقديم البيانات والايضاحات اللازمة حول الموضوع (٢٦) .

واذا ما تقاعست الحكومات او امتنعت عن تقديم البيان المطلوب او رأى مجلس ادارة المنظمة انه غير مقنع فله ان ينشر مضمون الشكوى والبيان معاً (٢٧). ويعد هذا الاجراء بذاته ممارسة لنوع من الضغط الاعلامي والسياسي على الدولة المقصرة .

ولكل عضو من الاعضاء ان يشكو اي عضو اخر لم يلتزم بتنفيذ الاتفاقيات

---

(٢٦) انظر المادة (٢٤) من دستور المنظمة .
(٢٧) انظر المادة (٢٥) من دستور المنظمة .

التي ابرمها لدى مكتب العمل الدولي ، ولمجلس الادارة احالة الشكوى إلى لجنة تحقيق حيث تضع توصياتها وتنشرها بين الاعضاء بعد التثبت من صحة الشكوى ، وللدولة المعنية التسليم بصحة الشكوى او رفضها في بحر مسدة لاتزيد على ثلاثة اشهر ، وفي حالة رفضها تحدد موقفها فيما اذا كانت تنوي احالة الشكوى الى محكمة العدل الدولية ام لا (٢٨) .

وهكذا فإن منظمة العمل الدولية تحاول استكمال العناصر الهامة نحو تحقيق مقاصدها بشتى الوسائل المتاحة لها سواء بالتوصية ام «بالتشريع» أم بالمتابعة والتنفيذ ام بسلامة اجراءات التطبيق والاداء .

---

(٢٨) انظر المادة (٢٩) من دستور المنظمة .

الفصل الثالث

منظمة الاغذية والزراعة

المبحث الأول :

نشأة المنظمة ومقاصدها :

في عام ١٩٤٣ اجتمع عدد من ممثلي دول العالم في مدينة «هوت سيرنجز» بولاية فيرجينيا بالولايات المتحدة الامريكية ، بهدف التماس سبيل من سبل تحقيق السلام القائم على التعاون الدولي في مجال الاغذية والزراعة ، وقد تمخض هذا الاجتماع الذي عرف باسم مؤتمر الامم المتحدة للاغذية والزراعة عن انشاء هذه المنظمة التي ما زالت تهيء مجالاً للتعاون الدولي الجماعي في جانب من جوانب العلاقات الدولية .

وهي اكبر الوكالات المتخصصة في منظومة الامم المتحدة ، اذ تضم في عضويتها ١٦٢ دولة .

وتهدف إلى رفع مستويات التغذية والمعيشة ، وتحسين الانتاج الغذائي والزراعي ،والنهوض بالحالة الاقتصادية والاجتماعية لسكان الريف بصفة خاصة. ولما كانت هذه الوكالة هي المنظمة الدولية الرائدة في مجال الاغذية والزراعة فإن نشاطاتها تشمل كافة الجوانب المتصلة بهما ، ابتداءاً من نقل التجارب العملية لتعريف وتدريب مزارعي الكفاف بالاساليب الحديثة لزراعة محاصيل الاغذية ، وانتهاءاً بتقديم المشورة للحكومات بشأن تحقيق الاستقرار والعدالة في التجارة الدولية للمنتجات الزراعية .

وينص دستور المنظمة على ان مقاصدها هي تجميع المعلومات المتعلقة بالتغذية والزراعة وتحليلها ونشرها ، والعمل على تحسين العمل الدولي وتشجيعه عن

طريق رفع مستوى التعليم والادارة المتصلين بالزراعة علمياً وعملياً ، وتحسين المنتجات الزراعية وكيفية تسويقها وتوزيعها ، وتقديم المشورة للحكومات في مجال السياسات والتخطيط وتزويدها بالمساعدات الفنية وتقديم المشورة لها من قبل المنظمة او بالتوسط بينها وبين الدول والهيئات التي تملك الخبرة ، وبصفة عامة فانها تعمل على رفع مستويات التغذية والزراعة وتحسين حالة سكان الريف والسعي إلى التحرر من الفاقة والجوع (١) .

وهي تركز عملها على استئصال الجوع والفقر اللذين يهددان الملايين من سكان البلدان النامية ، وتوجه المنظمة معونات فنية مباشرة لعلاج مشكلات معينة من خلال البرامج الميدانية ، مما يساعد على تشجيع الاستثمار في الزراعة باعتبارها عماد التنمية في العالم الثالث ، وهي تملك برامج منظمة يجعل منها مركزاً فريداً لتبادل المعلومات الخاصة بشؤون التغذية والزراعة ، وتتولى تنظيم الاجتماعات بين الحكومات والخبراء للتشاور في هذه الشؤون ، وهي بالجملة توفر محفلاً دولياً لهذه الانشطة مجتمعة .

هذا وتقوم فلسفة المنظمة على انه ليس في وسع الحكومات وحدها وبخاصة في البلدان الأكثر تخلفاً التغلب على ما تواجهه من مشكلات ، فبعضها يفتقر إلى الموارد والخبرة اللازمة ، واغلبها يشعر بالحاجة إلى المساعدات والمعونات الفنية والمالية .

ومنظمة الاغذية والزراعة ليست وكالة للمعونات ولا هي مصرف زراعي ؛ لأن مواردها المالية الذاتية لا تشكل سوى نسبة ضئيلة من الموارد اللازمة لتحقيق هدف جماعي دولي كالامن الغذائي العالمي مثلاً ، ومع ذلك فإن المنظمة تعد مصدراً فريداً للخبرة والمعلومات وتيسر سبل تبادل المعونة والخبرات وايجاد الحلول للمشكلات التي تقع ضمن دائرة اختصاصها (٢) .

---

(١) انظر الفقرات ١و٢و٣ من المادة (١) من النظام الاساسي لمنظمة الاغذية والزراعة .
(٢) منظمة الأغذية والزراعة : منشورات المنظمة ، ١٩٨٥ ، ص٤ .

المبحث الثاني :

اجهزة المنظمة ومصادر تمويلها :

تتكون المنظمة من ثلاثة اجهزة رئيسة هي : المؤتمر العام ومجلس المنظمة «اللجنة التنفيذية» ، والامانة العامة .

ويعد المؤتمر العام للمنظمة الجهاز الرئيسي الاعلى لها ويضم جميع البلدان الاعضاء ويجتمع مرة كل سنتين لاستعراض الاوضاع الغذائية والزراعية ونشاطات المنظمة ، ويصادق على الميزانية وبرنامج العمل العادي للسنتين التاليتين ، اما مجلس المنظمة الذي يسمى ايضاً باللجنة التنفيذية ، فيتألف من ٤٩ دولة عضواً ينتخبها المؤتمر لمدة ثلاث سنوات ويعمل المجلس بوصفه جهازاً تنفيذياً للمنظمة فيما بين دورات انعقاد المؤتمر ، ويتولى انتخاب المدير العام ليرأس امانة المنظمة التي تبلغ مدة الولاية فيها ست سنوات قابلة للتجديد .

وتضم الامانة العامة للمنظمة نحو ٣٥٠٠ من الموظفين المهنيين وموظفي الخدمة العامة الذين يعملون في المقر الرئيسي لها في روما ، يقابلهم نحو هذا العدد من العاملين في المشروعات الميدانية والمكاتب القطرية والاقليمية في بلدان العالم الثالث . وتتعاون المنظمة مع المنظمات الدولية الاخرى، لاسيما وكالات الامم المتحدة المتخصصة وقد انشأت المنظمة اقساماً زراعية خاصة مشتركة مع اللجان الاقتصادية للامم المتحدة في افريقيا واوربا وامريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي وغرب اسيا. كما اسفر التعاون بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية عن انشاء قسم مشترك للنظائر المشعة وتطبيقات الطاقة الذرية في تنمية الاغذية والزراعة.هذا وللمنظمة ثلاثة مصادر مالية رئيسة هي : اشتراكات الدول الاعضاء وحسابات الامانة في البلدان الاعضاء واموال

برنامج الامم المتحدة للتنمية ، وتساهم في البرنامج العادي للمنظمة جميع البلدان الاعضاء ، وذلك وفقاً لحصص يحددها عادة المؤتمر العام ، وعلى سبيل المثال فقد بلغت ميزانية البرنامج الاعتيادي لعام ١٩٨٤ ــ ١٩٨٥(٤٢١) مليون دولار ، وتستخدم اموال هذا البرنامج في دعم النشاطات الميدانية والمعلومات لخدمة المجتمع الزراعي الدولي ، وفي عام ١٩٨٣ انفقت المنظمة ٢٦٠ مليون دولار على البرامج الميدانية ، ساهم برنامج الامم المتحدة للتنمية بنصف المبلغ ووفرت حسابات الامانة القطرية نصفه الاخر (٣) .

---

(٣) منظمة الاغذية والزراعة : المصدر السابق ، ص١١ .

المبحث الثالث :

نشاطات المنظمة :

تقدم المنظمة للدول النامية المساعدات المباشرة والعملية في جميع مجالات الاغذية والزراعة من خلال مشروعات المعونة الفنية .

وقد بلغ عدد المشروعات الميدانية التي قدمتها المنظمة لغاية عام ١٩٨٣ اكثر من ٣٠٠٠ مشروعاً شملت تدعيم المؤسسات المحلية والمساعدات في مجالي البحوث والتدريب إلى جانب تطوير الاساليب الفنية الحديثة وشرحها عملياً .

وتختلف هذه المشروعات اختلافاً كبيراً فيما بينها من حيث طبيعتها ومداها ، فهي تضم مشروعات لدعم القدرات المحلية لمكافحة تعرية مناطق تجمعات المياه تصل مدتها إلى عشر سنوات ويعمل فيها فريق من الخبراء الدوليين بجانب الفنيين المحليين .كما تشمل ايضاً مشروعات تتضمن ايفاد خبير من المنظمة لمدة شهرين او اكثر لتقديم المشورة بشأن المجالس القطرية لتسويق الحبوب بالاشتراك مع السكان والموظفين المحليين .

ويعمل اكثر من ٣٠٠٠ خبير في البرامج الميدانية للمنظمة بلغت نفقاتها السنوية في اوائل الثمانينات زهاء ٣٠٠ مليون دولار ، وتمول هذه النشاطات من مصادر عدة ، اهمها برنامج الامم المتحدة للتنمية .

وهناك جهود ثنائية تمكن البلدان المتبرعة من تقديم العون لبلدان نامية معينة مع الاستفادة في الوقت نفسه من الخبرة متعددة الاطراف التي توفرها المنظمة مباشرة ، وهي تبيح للبلدان ان تمول مشروعاتها بنفسها او ان تستأجر خدمات المنظمة لتنفيذ هذه المشروعات .

وفي عام ١٩٨٣ ساهمت ميزانية المنظمة بنسبة ١٠ ٪ من مصروفات البرامج

الميدانية ، وذلك من خلال برنامج التعاون الفني الذي يتيح للمنظمة الاستجابة السريعة والمرنة لطلبات البلدان في مجالات معونات الاغاثة الطارئة والتدريب واعداد مشروعات الاستثمار وتقديم المشورة المتخصصة .

هذا وتدعم البلدان المتقدمة اعمال المنظمة الميدانية عن طريق نظام الخبراء وارسال الفنيين للعمل في المشروعات الميدانية وتحمل تكاليفهم .

وتبدأ المشروعات الميدانية اياً كان مصدر تمويلها من البلد المستفيد نفسه ، الذي يتقدم للمنظمة بطلب الحصول على معونتها ، وتضع المنظمة خطة عمل بالاشتراك مع البلد المستفيد ، ثم تقدمها لاحدى وكالات التمويل ، ويعين البلد المستفيد الموظفين من ابنائه كما يوفر خدمات الدعم للمشروع ، واذا كانت هناك حاجة إلى خبراء دوليين او معدات خاصة فإن المنظمة تحاول تيسير ذلك ما أمكن ، سواء من الدول المتقدمة واحياناً من البلدان النامية عن طريق تبادل الموارد الفنية والمهارات والقدرات فيما بينها من اجل التنمية المشتركة .

ومن نماذج المشروعات الميدانية للمنظمة بهذا الخصوص ، ما تقوم به الصين من تقديم خبراتها المكتسبة في مجال تقنية رفع المياه ، وذلك في اطار سلسلة من المشروعات الممولة من برنامج التعاون الفني ، ففي كل من بنغلاديش وبورما والفلبين وسيرلانكا وتايلند انشئت مراكز لتعريف المزارعين والموظفين والعاملين في المصانع الصغيرة بكيفية تصنيع مضخات المياه اليدوية البسيطة ، او التي تعمل بالطاقة الحيوانية او طاقة الرياح والمياه واستخدامها في ري الحيازات الصغيرة . ومن تلك النماذج ايضاً ما تقوم به المنظمة في اسيا ومنطقة المحيط الهادي من برامج التنمية الخاصة بالمزارع الصغيرة لتشجيع المزارعين على تكوين مجموعات صغيرة تضم بين ١٠ و١٥ عضواً عن طريق الدعم

المالي الصغير والحصول على المستلزمات الزراعية كالاسمدة والالات والبذور وانشاء التعاونيات لاتاحة فرص المشاركة بين تلك المجموعات .

كما تيسر المنظمة سبل القيام بالمشروعات الضخمة واستثمارات المعونات الفنية الكبيرة بتهيئة فرص نشر الاساليب والمهارات الجديدة على نطاق يتجاوز نمط المشروعات الصغيرة ، وذلك عن طريق تدبير رؤوس الاموال الخارجية. وفي هذا المجال فقد ساعدت المنظمة حتى عام ١٩٨٣ على توفير ما يزيد على ٢٤ مليار دولار من الرأسمال الاجنبي والمحلي لهذه الاغراض شملت اكثر من ٩٠ بلداً نامياً (٤) .

هذا وتجدر الاشارة إلى انه مهما بولغ في وصف المنظمة بانها فنية متخصصة تنأى باهدافها ومقاصدها عن الاغراض السياسية ، فإن شأنها شأن اية منظمة دولية اخرى تظل للاعتبارات السياسية فيها نصيباً في تحريك وجهتها والتدخل في سياساتها خاصة بالنسبة للدول التي تقدم المساعدات المالية والمعونة الفنية اكثر من غيرها .

ولعل في موقف الولايات المتحدة من المنظمة شاهداً على مصداقية هذه الفرضية ، وذلك حينما هددت وانذرت المنظمة في ١٠ كانون الثاني ١٩٩٠ بانها ستمنع المساعدات المالية والمعونات الفنية وجميع اوجه الدعم للمنظمة اذا لم تتخل عن قرارها القاضي «بتقديم الخبرة والمعونة الفنية إلى الفلسطينيين في الاراضي المحتلة بخصوص تعليمهم وتدريبهم ومعاونتهم في ايجاد طرق حديثة وعلمية في الزراعة» وذلك اثر اتخاذ المنظمة قراراً بهذا الشأن في تشرين الثاني ١٩٨٩ .

---

(٤) انظر منظمة الاغذية والزراعة ، مصدر سابق ، ص‌ص ٤-٥ .

الفصل الرابع

منظمة الامم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة «اليونسكو»

المبحث الاول :

نشأتها ومقاصدها :

في ١٦ تشرين الثاني ١٩٤٥ تم التوقيع على الاتفاقية الخاصة بانشاء منظمة الامم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة من قبل اربع واربعون دولة ، ولم تكن من بين هذه الدول المؤسسة سوى دولة واحدة من افريقيا وثلاث دول من اسيا وكلها عربية وهي مصر والعراق وسوريا والسعودية .

ولقد توالى انضمام الدول إلى هذه المنظمة خلال فترة الستينات التي شهدت استقلال الكثير من البلدان خاصة في افريقيا ، حتى بلغ عدد اعضائها الان اكثر من ١٦٠ بلداً .

لقد برزت اليونسكو إلى حيز الوجود شأنها في ذلك شأن العديد من الوكالات المتخصصة المرتبطة بالامم المتحدة ، بوصفها وسيلة من وسائل السعي نحو تحقيق السلام ، وذلك عن طريق اشاعة المثل العليا في الكرامة والمساواة واحترام الذات الانسانية (١) .

ولقد استلهم الميثاق المنشيء «لليونسكو» العبارة التي رددها «كلمينت آتلي» والشاعر الامريكي «ارشيبالد ماكليس» : «لما كانت الحروب تتولد في عقول البشر ففي عقولهم يجب ان تبنى حصون السلام » (٢) .

(١) اليونسكو : ماهي اليونسكو ، باريس ، ١٩٨٣ ، ص٣ .
(٢) انظر ديباجة الاتفاقية الخاصة بانشاء منظمة التربية والعلوم والثقافة .

من ثم فإن نشر الثقافة على اوسع نطاق وتعميم اسس التربية الانسانية المشتركة القائمة على مبادىء العدل والحرية والسلام هي أمور لا غنى عنها لتحقيق كرامة الانسان ، وهي واجب مقدس يتحتم على جميع الامم القيام به بروح التعاون والتفاهم المتبادلين .

وان السلام الذي يقوم بين الدول على الاسس السياسية والاقتصادية فحسب لن يكون سلاماً كفيلاً بتأييد الامم له تأييداً اجماعياً خالصاً ، وعليه يتعين ان يقوم السلام اذا ما اريد له ان يكون راسخاً ودائماً على تضامن الإنسانية ادبياً وفكرياً (٣) .

ان هذه المفاهيم التي بشرت وتبشر بها منظمة «اليونسكو» تحملنا على سؤال يتصل مباشرة بطبيعة ميدان عمل «اليونسكو» ونطاق نشاطها ، وهل هي منظمة فنية ام منظمة فكرية وايديولوجية ؟

«والواقع ان الفحص المدقق لاعمال المؤتمر التأسيسي لليونسكو يظهر بجلاء تام انه لم يكن يدور بخلد المؤسسين ان تصبح اليونسكو منظمة فنية بحتة ، اي ان يقتصر دورها على معالجة بعض قضايا التعاون الدولي الثقافي والتربوي ذات الطابع الفني مثل معادلة الشهادات ، وتعميم نماذج لدراسة مختلف فروع العلم والمعرفة وسوى ذلك من النشاطات الظاهرة ، او ان تتحول إلى مجرد مركز دولي للمعلومات يعكس احدث ما وصلت اليه تجارب العالم المختلفة في ميادين التربية والثقافة والعلوم ، وانما تقوم «اليونسكو» بعمل مباشر ورائد لقيادة الفكر العالمي وتسخيره لخدمة قضية السلام ، وتوجيه سياسات الدول في ميادين التربية والثقافة والعلوم بما يكفل الارتقاء بالبشر في كل مكان كي يضطلع الانسان بدوره ومسؤولياته بعيداً عن الجهل والتعصب (٤) .

---

(٣) المصدر نفسه : الديباجة .

(٤) الدكتور حسن نافعة : العرب واليونسكو ، الكويت ، ١٩٨٩ ، ص٤٦ .

وانطلاقاً من التزام «اليونسكو» بقضية السلام فقد اوضحت المادة الاولى من الميثاق نطاق عمل «اليونسكو» واساليب بلوغ هذا الهدف الرئيس على النحو الاتي :

١ — تيسير حرية تداول الافكار بمختلف الوسائل التقنية المعروفة ، وتمكين الشعوب جميعها من الاطلاع على ما ينشره كل شعب من علوم وافكار ومعارف .

٢ — اقتراح الاساليب التربوية المناسبة لتهيئة اطفال العالم اجمع للاضطلاع بمسؤوليات الانسان الحر .

٣ — صون وحماية التراث العالمي من الكتب والاعمال الفنية وغيرها من الاثار التي لها اهميتها التاريخية والعلمية .

المبحث الثاني :

عضوية المنظمة والاجهزة الرئيسة فيها :

تكتسب العضوية في «اليونسكو» تبعاً لعضوية الدول في منظمة الامم المتحدة ، ويمكن قبول عضوية الدول التي ليست اعضاء في الامم المتحدة بقرار من المؤتمر باغلبية ثلثي الاعضاء بناءاً على توصية المجلس التنفيذي للمنظمة (٥) .

وتنسحب عوارض العضوية في الامم المتحدة على العضوية في «اليونسكو» كوقف العضوية «تعليقها» والحرمان من الحقوق والامتيازات اذا ما طلبت الامم المتحدة ذلك ، كما تسقط عضوية من يفصل من الامم المتحدة تلقائياً ودون اية اجراءات خاصة تتخذها «اليونسكو» (٦) .

هذا وتتكون المنظمة من ثلاثة اجهزة رئيسة هي : المؤتمر العام والمجلس التنفيذي والامين العام «المدير العام» .

ويتكون المؤتمر من ممثلي الدول الاعضاء وينتدبون بعد استشارة اللجان الوطنية ان وجدت او باقتراح من الهيئات التربوية والعلمية والثقافية . ويتولى المؤتمر العام رسم السياسات والخطط الرئيسة لاعمال المنظمة ويصادق على المقترحات التي يقدمها المجلس التنفيذي ، ويدعو إلى عقد المؤتمرات الدولية لمناقشة الشؤون التي تتعلق بنشاطات المنظمة ، ويقدم التوصيات إلى الحكومات المعنية ويعرض عليها مشروعات الاتفاقيات الدولية ، ويقدم مشورته إلى الامم المتحدة فيما يعنيها من شؤون التربية والعلوم والثقافة ، ويدرس التقارير والمقترحات المرفوعة اليه من الجهات الوطنية المختصة ويتخذ التدابير التي يرتأيها ، وهو الذي ينتخب اعضاء المجلس التنفيذي وينشيء ما

---

(٥) انظر المادة (٢) الفقرة (١و٢) من المعاهدة المنشئة للمنظمة .

(٦) انظر المادة (٢) الفقرة (٣و٤) من المعاهدة المنشئة للمنظمة .

يراه ضرورياً من الفروع واللجان القانونية مما يعد لازماً لتنفيذ سياسات المنظمة وبرامجها (٧) .

ويجتمع المؤتمر العام مرة واحدة في السنة ثم زيدت اجتماعاته إلى مرتين في السنة منذ عام ١٩٥٢ ، وله ان يعقد دورات استثنائية اذا ما وجد ضرورة لذلك ، وللمجلس التنفيذي توجيه الدعوة لعقد دورة استثنائية للمؤتمر العام، بناءاً على طلب ثلث الدول الاعضاء ويصدر المؤتمر قراراته وتوصياته بالاغلبية البسيطة في الامور العادية ، وباغلبية الثلثين في الامور الاكثر اهمية كاعتماد الميزانية وقبول الاعضاء الجدد من خارج نطاق الامم المتحدة والموافقة على مشروعات الاتفاقيات التي تحال إلى الدول الاعضاء للانضمام اليها .

اما المجلس التنفيذي فيتكون من ١٨ عضواً (٨) ، وكان هذا العدد يتناسب في حينه مع عدد الاعضاء في المنظمة ، غير ان ازدياد عدد الاعضاء جعل المؤتمر العام يزيد من عضوية المجلس التنفيذي باستمرار حتى وصل عدد الاعضاء فيه عام ١٩٨٠ إلى ٥١ عضواً .

ويجب على المؤتمر العام ان يراعي في اختيار اعضاء المجلس الكفاءة والمقدرة الشخصية إلى جانب مراعاة مبدأ التوزيع الجغرافي بحيث يضم المجلس اشخاصاً ينتسبون إلى مختلف الثقافات والحضارات الانسانية .

ويختص المجلس في اعداد جدول اعمال المؤتمر العام ، ويشرف على تنفيذ خطط المنظمة وبرامجها ، ويتولى معظم اختصاصات المؤتمر العام في علاقات المنظمة مع الدول الاعضاء والمنظمات الدولية الاخرى ما دام المؤتمر العام غير

---

(٨) انظر المادة (٥) من المعاهدة .

منعقد ، ويجتمع المجلس مرتين على الاقل في السنة وله ان يعقد دورات استثنائية بناءاً على طلب رئيسه او ستة من اعضائه ، ويتولى ترشيح المدير العام لكي يعين من قبل المؤتمر العام .

ومدة عضوية المجلس ثلاث سنوات قابلة للتجديد زيدت إلى اربع سنوات منذ عام ١٩٥٢ ثم إلى ست سنوات منذ عام ١٩٦٨ غير قابلة للتجديد ، ثم اعيد تخفيضها إلى اربع سنوات منذ عام ١٩٧٢ (٩) .

اما الامانة العامة فهي كاية امانة عامة اخرى تتكون من الامين العام الذي يسمى المدير العام في « اليونسكو » وعدد من الموظفين الاداريين والفنيين للقيام باعباء المنظمة والسهر على اداء رسالتها .

وبالاضافة إلى المهام المحددة دستورياً للمدير العام فان نشاطه وامكاناته الذاتية تؤثر لا شك في عمل المنظمة وفاعليتها وهي تختلف باختلاف من يتقلد هذا المنصب ، خاصة اذا ما استطاع ان يستوعب دور المنظمة لا بوصفها وكالة دولية فنية ، وانما باعتبارها منظمة ذات طابع فكري وتربوي وعلمي يتصل بماضي الانسانية وحاضرها ومستقبلها .

هذا وتجدر الاشارة إلى ان لمنظمة التربية والعلوم والثقافة مواقف تستحق التسجيل من القضية الفلسطينية بصفة عامة ، ابتداءاً من مد يد العون إلى وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين والاسهام معها في تأسيس المدارس وتدريب الخبرات الفنية والعلمية ، وقبول منظمة التحرير الفلسطينية عضواً مراقباً عام ١٩٧٤ ، ومروراً باصدارها القرارات العديدة التي تدين الاستعمار الاستيطاني الاسرائيلي في محاولاته لتغيير الطابع الحضاري والثقافي للشعب الفلسطيني ، وانتهاءاً بالعديد من القرارات الصادرة بشأن القدس ، والعمل

(٩) د. حسن نافعة ، مصدر سابق ، ص٥٥ .

على المحافظة على الطابع الثقافي والحضاري لهذه المدينة وصيانة الممتلكات الثقافية ومنع نقلها او القيام بعمليات الحفر او اي تعديل يمس الشخصية الثقافية والتاريخية للمدينة ، وهو ما حدا الولايات المتحدة الامريكية إلى الانسحاب من «اليونسكو» في ٢٠ كانون الثاني ١٩٨٤ تحت ذريعة جنوح المنظمة إلى السياسة وابتعادها عن مهامها الفنية .



الباب الرابع

التنظيم الاقليمي

الفصل الاول

التنظيم الاقليمي وعلاقته بالتنظيم العالمي

المبحث الاول :

في مفهوم الاقليمية ودور التنظيم الاقليمي في العلاقات الدولية :

لايزال الجدل قائماً حول «مشكلة الاقليمية» منذ وردت الاشارة اليها في المادة (٢١) من عهد عصبة الامم ، معتبرة هذا النوع من التنظيم مما لا يتعارض وعهد العصبة مادام يكفل استتباب السلام ، ضاربةً مثلاً لذلك بتصريح «مونرو» (١) .

ولعل السبب في ذلك يعود إلى ان العالم لم يتخذ بعد موقفاً مستقراً حول النمط الامثل لتنظيم العلاقات الدولية ، أهو التنظيم العالمي ام التنظيم الاقليمي؟ ومدار الجدل هذا حول الاقليمية يبدأ بالاختلاف على تحديد مفهوم الاقليمية نفسه ، لانه لم يكن محلاً للاتفاق ، اذ لا يزال يكتنفه كثير من الغموض واللاتحديد ،ويمتد ليشمل مسألة المفاضلة بين التنظيم الاقليمي والتنظيم العالمي وجدوى كل منهما وكفاءته في تحقيق غاية التنظيم الدولي عموماً ، الا وهي حفظ السلام والامن الدوليين .

وفيما يتعلق بتحديد المفهوم فقد حاول فريق من الكتاب ربط مفهوم الاقليمية بالرقعة الجغرافية ،على اعتبار ان التنظيم الاقليمي هو ذلك التنظيم الذي يشمل دولاً تقع في منطقة جغرافية معينة ، منطلقين من فكرة مؤداها ،ان لكل منطقة جغرافية همومها الخاصة بها ومشكلاتها الناشئة بسبب الجوار الجغرافي.

---

(١) انظر المادة (٢١) من عهد عصبة الامم ونصها :«لاتعتبر متعارضة مع عهد عصبة الامم اي من التعهدات الدولية التي تكفل استتباب السلام كما هو عليه الحال في اتفاقيات التحكيم وفي الاتفاقيات الاقليمية مثل تلك القائمة على اساس تصريح مونرو» .

بينما ذهب فريق اخر إلى اعتبار قيام التضامن الاجتماعي بين دول تنتسب إلى خلفية حضارية معينة ، وتدين بروابط عقيدية واحدة ، وتاريخ مشترك ومصالح متبادلة ، ومصير موحد ، كفيلة بتحديد معيار للاقليمية ومسوغاً موضوعياً لقيام المنظمة الاقليمية على هذه الاسس .

ويذهب فريق ثالث إلى ان توافر المصلحة السياسية المشتركة بين مجموعة من الدول كفيل بتحقيق الحد الادنى اللازم استيفاؤه لنشوء المقومات الضرورية لقيام التنظيم الدولي الاقليمي .

كما استعار اخرون اكثر من معيار لاعطاء تعريف محدد للمنظمة الدولية الاقليمية فهي «كل شخص قانوني دولي ينشأ عن طريق اتفاقية جماعية اطرافها دول ، تجمع مقومات التضامن الاجتماعي والجوار الجغرافي ، بغية تحقيق اهداف مشتركة للدول الاعضاء فيه والتي لا تنتقص سيادتها بالرغم من انضمامها إلى هذا التجمع التنسيقي الذي يتمتع بارادة ذاتية مستقلة يتم التعبير عنها من خلال اجهزة دائمة تمكنه من الاضطلاع بالمهام المنوطة به»(٢).

وبغض النظر عن المعايير المختلفة في تحديد مفهوم الاقليمية ، فقد درج العرف على اعتبار التنظيم الاقليمي ، هو كل تنظيم دولي ضم عدداً محدوداً من الدول وفق الشروط التي صاغتها الاطراف المشتركة في الاتفاقية المنشئة لهذا التنظيم مهما كانت المعايير التي استندت اليها تلك الشروط .

هذا وقد امتد الجدل ليشمل المفاضلة بين التنظيم الاقليمي والتنظيم العالمي فكان لكل منهما انصاره ومؤيدوه .

حيث يرى انصار التنظيمات الاقليمية انها البديل الافضل للتنظيمات العالمية

---

(٢) الدكتور حازم محمد عتلم : المنظمات الدولية الاقليمية ، القاهرة ،مكتبة الآداب،ط١، ١٩٨٨ ، ص٩٥ .

الشاملة ، بسبب ما يكتنف الثانية من غياب التركيز وعدم التجانس ، وضعف الولاء اللازم لتحقيق مقاصد التنظيم العالمي الذي تتقاسمه السياسات المختلفة والمصالح الوطنية والقومية المتعارضة ، والتمسك بالسيادات الوطنية ، بينما تحقق المنظمات الاقليمية قسطاً اوفر من الاتفاق والتضامن حول تلك الاعتبارات الاساسية الناشئة عن الوعي الموضوعي بالحقائق التي تفرضها مقتضيات الجوار الجغرافي او الانتماءات العقائدية والحضارية او المصالح السياسية .

من ثم فإن الاتجاه الاقليمي يرى ان الوحدة الاقليمية اقدر على العمل التنظيمي الفعال من الوحدة العالمية ، وهي لهذا السبب تتمتع بفرص اكبر لصيانة السلم والامن في النطاق الذي تنظمه من جهة ، وهي ادنى إلى تحقيق التكامل الناجح بين اطرافه من جهة اخرى .

وهم يرون انه في الوقت الذي تشكل الروابط المشتركة عاملاً فعالاً في نجاح هذا التنظيم ، فانها تهيء الاسباب التي تجعله اكثر قدرة على مواجهة المشكلات التي تعترضه ، لأنها في الغالب مشكلات مشتركة ومعروفة ومتجانسة ، وهي في عمومها مشكلات محلية ، قد يتعذر فهمها او مواجهتها من قبل التنظيم العالمي ، واذا ما فهمت ووجهت فقد لا تتهيأ للتنظيم العالمي مقتضيات السرعة والفاعلية في حلها كما هو الامر بالنسبة للتنظيم الاقليمي .

اما معارضو التنظيم الاقليمي فيرون ضرورة التمييز بين طبيعة الوحدة التي قد يصنعها التنظيم الاقليمي وطبيعة المشكلة التي يتوجب عليه مواجهتها وحلها وهي المعضلة الاساسية في التنظيم الدولي بعامة اقليمياً كان ام عالمياً ، لأنها ناشئة من عدم التناسب بين حاجات المنظمة وقدرة المنظمة .

بمعنى اخر فإن الترجيح بينهما يصاغ في السؤال الاتي : على اي اساس

يجب ان تقوم المفاضلة بين التنظيمين ؟ هل تقوم على اساس المحاولات التنظيمية لسد الاحتياجات التي يفرضها الموقف الموضوعي ؟ ام على الامكانات التي يوفرها ويحددها الموقف السياسي ؟

وبالتالي كيف سيكون الاختيار ؟ هل نختار معالجة المشاكل العالمية على المستوى العالمي وفقاً لطبيعتها ومضامينها ام معالجتها على المستوى الاقليمي؟ (٣)

والجواب لدى انصار التنظيم العالمي هو ان العالم في حقيقته ليس مقسماً إلى مناطق جغرافية مستقلة ومنفصلة ، وانه من العسير تحديد مناطق بعينها تكون اكثر ملائمة لانشاء تنظيم دولي يختص بها ، وهم يشيرون إلى ان بعض الدول التي تفصل بينها الاف الاميال قد يوجد ما يربط بينها اكثر مما يربط بين دول متقاربة بمحض الصدفة الجغرافية ، ثم ان مشاكل السلم والأمن هي مشاكل ذات نطاق عالمي ولابد من معالجتها بنظام عالمي ، وعلى سبيل المثال، فلكي يكون للعقوبات الاقتصادية تأثيرها الايجابي الرادع فلابد من توافر تضامن عالمي يسهر على احكام مثل هذه العقوبات ، هذا إلى جانب ان اي نزاع مهما كان محلياً في اصله ، فإن له امتدادات اقليمية وعالمية وتترتب عليه من الاثار ما تتعدى منطقة اقليمية بعينها (٤) .

كما يخشى انصار التنظيم العالمي من انحدار المنظمات الاقليمية إلى تقسيم العالم إلى احلاف وكتل اقليمية ، مما يؤجج حمى الصراع بينها ، ويرون بأن المنظمات الاقليمية تجنح عادة إلى ان تبني نفسها حول دولة كبرى محلية في النطاق الاقليمي ، وبذلك تتخذ شكل نظام المجموعة الشمسية ، حيث تدور كل مجموعة من الكواكب الصغرى حول شمس مركزية ، وهو ما يؤدي

---

(٣) اينيس كِكلود ، مرجع سابق ، ص‌ص ١٦٥-١٦٦ .
(٤) الدكتور صالح جواد الكاظم ، مرجع سابق ، ص٣٦٢ .

إلى تركيز مناطق النفوذ ، وتفاقم المنازعات بين الدول الكبرى من جهة ، ويشيع القلق والخوف لدى الدول الصغرى من جارها العملاق من جهة اخرى (٥) .

غير ان كلا الفريقين سواء من كان من انصار الاقليمية او العالمية اخذه الحماس في تمجيد التنظيم الدولي الذي يراه مناسباً بحيث صور الامر وكأننا امام خيارين بديلين : اما تنظيم اقليمي واما تنظيم عالمي .

وواقع الامر ليس كذلك ، اذ هناك من اوجه التعاون والتكامل ما لا تنهض به الا المنظمات الاقليمية ، ومن المشاكل والازمات ما تكون المنظمات الاقليمية اجدر واقدر على مواجهتها وحلها ، لاسباب تتصل بطبيعة العلاقة بين الاطراف المكونة للمنظمة الاقليمية من جهة ، وبعناصر التعاون والتكامل وطبيعة المشكلات والأزمات الاقليمية من جهة اخرى .

وبالمقابل فقد يهيء التنظيم العالمي من أسباب التعاون ما لا يهيؤه التنظيم الاقليمي ، وقد يوفر حلاً لمشكلات لا تستطيع المنظمات الاقليمية على توفيره بالفاعلية المطلوبة .

من ثم فإن صورة التناقض والتضاد بين المنظمات الاقليمية والمنظمات العالمية التي رسمها كلا الفريقين لا تعبر بالضرورة عن طبيعة العلاقة القائمة او التي يجب ان تقوم بينهما ، كما اننا لسنا امام أختيار يلزمنا ان نضحي باحداها لصالح الاخرى .

وعلى العكس قد تكون العلاقة بينهما هي علاقة تعاون واحياناً توزيع اختصاص وفي احيان اخرى علاقة توجيه واشراف ورقابة ، وهو ما سنقف عليه في دراستنا للعلاقة بين الامم المتحدة والتنظيم الاقليمي .

---

(٥) اينيس كلود ، مرجع سابق ، ص١٦٧ .

المبحث الثاني :

الامم المتحدة والتنظيم الاقليمي :

ناقش مؤتمر «دمبارتن اوكس» الذي ضم ممثلي الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتي وبريطانيا والصين ، المعقود عام ١٩٤٤ ، الوضع الذي يجب ان تكون عليه المنظمات الاقليمية وعلاقتها بالتنظيم العالمي المزمع انشاؤه اي الامم المتحدة .

وانتهى إلى وجوب اخضاع تلك المنظمات إلى رقابة مجلس الامن بوصفه الجهاز التنفيذي للمنظمة العالمية ، الذي ارادوا له ان يمثل حكومة العالم المصغرة التي تتولى حراسة المجتمع الدولي من كل ما يعكر صفو السلم والامن ،وحدد تلك العلاقة على انها علاقة توجيه واشراف ورقابة سواء فيما يتعلق بالاعتراف بمشروعية المنظمات الاقليمية أم بممارستها لاختصاصات التسوية السلمية للمنازعات بين اطرافها أم باجراءات الردع التي قد يستعين بها مجلس الامن ، ولا تمارسها تلك المنظمات الا باذن منه .

كما ناقش مؤتمر «سان فرنسيسكو» هذا الموضوع عام ١٩٤٥ ، وحاول ممثلو الدول العربية ودول امريكا اللاتينية تضمين الفصل الثامن من الميثاق نصاً صريحاً يعترف بوجود كل من منظمة الدول الامريكية والجامعة العربية بوصفهما منظمتين اقليميتين بالمعنى الوارد ذكره في المشروع لكنهم فشلوا في ذلك .

غير ان الضغوط التي مارستها الولايات المتحدة الامريكية لصالح الاقليمية، ووجوب تضمين الميثاق اعترافاً بالقائم منها وما سيقوم في المستقبل الاثر الكبير في ولادة هذا الفصل من الميثاق ، الخاص بالمنظمات الاقليمية ، رغم

ان المؤتمر اخفق في الاتفاق على مفهوم الاقليمية وباءت بالفشل جهود ممثل مصر الداعية في المؤتمر إلى تضمين الميثاق تعريفاً محدداً للمنظمات الاقليمية كان قد اقترحه على المؤتمرين (٦) .

وهكذا جاء نص الفقرة (١) من المادة (٥٢) معبراً عن هذه النتيجة بقوله «ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات او وكالات اقليمية تعالج من الامور المتعلقة بحفظ السلم والامن الدوليين ما يكون العمل الاقليمي صالحاً فيها ومناسباً مادامت هذه التنظيمات او الوكالات ونشاطها متلائمة مع مقاصد الامم المتحدة ومبادئها» .

وواضح ان النص قد اباح انشاء المنظمات الاقليمية وان قيده بشرطين : اولهما ان تعالج تلك المنظمات اموراً تتعلق بحفظ السلم والامن الدوليين متى كانت صالحة لهذا العمل ،مناسبة له ،وثانيهما ان تكون مجمل نشاطاتها متلائمة مع مقاصد الامم المتحدة ومبادئها .

ورغم وضوح هذين الشرطين نصاً الا ان اعمال الشرط قد يصطدم بعقبات في التفسير والتخريج ، اذ لم يرد اي تحديد لمعايير الصلاح وما اذا كان دور المنظمة الاقليمية مناسباً ام لا في معالجتها للامور المتعلقة بحفظ السلم والامن الدوليين .

---

(٦) اقترح مندوب مصر على لجنة صياغة الفصل الثامن من الميثاق التعريف التالي "المنظمات الاقليمية على انها «الهيئات الدائمة التي تضم ، في منطقة جغرافية معينة عدد من الدول تجمع بينها روابط الجوار والمصالح المشتركة والتقارب الثقافي واللغوي والتاريخي والروحي وتتعاون جميعاً على حل ساقد ينشأ بينها من منازعات حلا سلمياً ،وعلى حفظ السلم والامن في منطقتها ، وحماية مصالحها ، وتنمية علاقاتها الاقتصادية والثقافية .
د. محمد حافظ غانم : المنظمات الد ولية ، دراسة لنظرية التنظيم الدولي ولا هم المنظمات الدولية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ط٢ ، ١٩٦٦ ، ص٢٨٠ .

اما الشرط الثاني فقد اريد به علوية ميثاق الامم المتحدة على سائر المواثيق التي تنظم العلاقات الدولية ، اذ العبرة بالالتزامات التي يرتبها الميثاق على سائر الالتزامات الدولية الاخرى كما اشارت إلى ذلك صراحة المادة ١٠٣ من الميثاق (٧) .

هذا وقد حدد الميثاق اوجه التعاون وكيفيته بين الامم المتحدة والمنظمات الاقليمية ، ونظم العلاقة بينهما على نحو يضمن رقابة الامم المتحدة واشرافها على المنظمات الاقليمية بخصوص قضايا التسوية السلمية للمنازعات الدولية المحلية ، وتشجيعها والاستعانة بها على حل تلك القضايا سواء قبل عرضها على مجلس الامن او بالاحالة عليها من جانبه .

وفي هذا المعنى جاء نص الفقرتين (٢) و (٣) من المادة (٥٢) من الميثاق بقوله «٢ — يبذل أعضاء الامم المتحدة الداخلون في مثل هذه التنظيمات او الذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهدهم لتدبير الحل السلمي للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الاقليمية او بواسطة هذه الوكالات وذلك قبل عرضها على مجلس الامن . ٣ — على مجلس الامن ان يشجع على الاستكثار من الحل السلمي لهذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الاقليمية او بواسطة تلك الوكالات الاقليمية بطلب من الدول التي يعنيها الامر او بالاحالة عليها من جانب مجلس الامن» .

ويتضح من هاتين الفقرتين ان الميثاق يدعو المنظمات الاقليمية إلى بذل الجهد في ايجاد الحلول السلمية للمنازعات بين اعضائها ، وعلى الاعضاء ان

---

(٧) انظر المادة (١٠٣) من الميثاق ونصها «اذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها اعضاء الامم المتحدة وفقاً لاحكام هذا الميثاق مع اي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق» .

لا يحملوا منازعاتهم لعرضها على مجلس الامن ابتداءاً قبل ان يجربوا حلها في نطاق منظمتهم الاقليمية ، خاصة اذا كانت تلك المنظمات قادرة ومناسبة لايجاد الحلول السلمية لها ، وان كان ذلك لا يعني بحال من الاحوال منع مجلس الامن من القيام بالعمل المناسب في مثل تلك الحالات اذا ما شاء ذلك ، وهو ما افصح عنه الميثاق في الفقرة (٤) من المادة (٥٢) بقوله «لا تعطل هذه المادة بحال من الاحوال تطبيق المادتين الرابعة والثلاثين والخامسة والثلاثين ، وهما تتحدثان عن حق المجلس في النظر في أي نزاع وفق تقديره ، وحق اعضاء الامم المتحدة وغيرهم في تنبيه المجلس إلى ذلك .

اما بالنسبة لاستعانة الامم المتحدة بالمنظمات الاقليمية في اجراءات الردع التي يتخذها مجلس الامن ، فالاصل في ذلك ان مجلس الامن هو الذي يتولى مسؤولية مواجهة حالات تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان ، وقد فوض بحكم الميثاق بالعديد من الاجراءات التي فصلها الفصل السابع منه .

اما دور المنظمات الاقليمية في هذا الشأن فقد حددته المادة (٥٣) بقولها : «يستخدم مجلس الامن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية في اعمال القمع كلما رأى ذلك ملائماً ، ويكون عملها حينئذ تحت رقابته واشرافه ، اما التنظيمات والوكالات نفسها فانه لا يجوز بمقتضاها او على يدها القيام باي عمل من اعمال القمع بغير اذن المجلس ...»

وواضح من النص السابق ان دور المنظمات الدولية في الجانب الذي يتعلق باجراءات الردع التي يتخذها مجلس الامن لا يتعدى الاستعانة بها فيما يعتبره ملائماً ، شريطة ان يكون عمل هذه المنظمات باشراف المجلس وتحت رقابته وهو لا يعني ان تتولى تلك المنظمات بنفسها اعمال الردع دون اذن المجلس . هذا ويمكن رسم صورة العلاقة بين الامم المتحدة والتنظيم الاقليمي ، بانها

علاقة اعتراف بمشروعية قيامه واهمية دوره من جهة ، وهي علاقة توجيه واشراف واستعانة وتعاون ورقابه في ادارة مجمل العلاقات الدولية من جهة اخرى .

هذا وسنتناول جامعة الدول العربية كانموذج للمنظمات الدولية الاقليمية .

الفصل الثاني

جامعة الدول العربية

المبحث الاول :

نشأة الجامعة وتكوينها :

لم يكن للقومية العربية اطار فلسفي واضح المعالم حتى اواخر العهد العثماني، وانما هي امال وتطلعات شغلت اذهان العديد من الضباط والمثقفين واغرت بعض الزعماء العرب في تكوين دولة عربية على انقاض الدولة العثمانية .

فاتجه بعضهم إلى التحالف مع الغرب املاً بالاستقلال والوحدة ، غير ان هذا التحالف مالبث ان تكشفت نواياه اثر خروج الغرب الاستعماري من الحرب العالمية الأولى منتصراً ، ولم يعد مكترثاً بالامال العربية ، بل على العكس من ذلك فقد دبر الغرب الاستعماري وزعيمته بريطانيا انذاك مكيدة كبرى للامة العربية والعالم الاسلامي باصدار وعد بلفور وتشجيع الهجرة اليهودية إلى فلسطين .

ومنذ عام ١٩١٩ اقترنت الحركة العربية الهادفة إلى الاستقلال بالجهود الرامية إلى الوحدة ، وفي الوقت الذي لقيت هذه الحركة تأييداً شعبياً متنامياً الا انها افتقرت إلى الاطر الفكرية الواضحة والاسس التنظيمية الناضجة .

غير ان فترة مابين الحربين العالميتين شهدت احداثاً وانتفاضات اطرافها حركات وطنية وقوى استعمارية وزعامات سياسية تدور في مجملها حول قضيتين اساسيتين : فلسطين والوحدة العربية ، وغالباً ما ارتبطت القضيتان في جدلية واحدة،ومن بين المشروعات الاولى في هذا المجال المشروع الذي تقدم به نوري السعيد إلى مؤتمر الطاولة المستديرة المعقود في لندن في شباط

١٩٣٩ لحل القضية الفلسطينية على اساس وحدة اقطار الهلال الخصيب «سوريا الكبرى والعراق» غير ان الملك عبدالعزيز ال سعود كان يرى في اي اتحاد لهذه الاقطار ما هو الا ضم لاراضي جديدة للعراق ، واخلال بميزان القوى في المشرق العربي ومن ثم فهو يعارض كل حل للقضية الفلسطينية يتضمن ضمها إلى اي قطر عربي مجاور ،وكان لموقفه هذا وزن لدى الحكومة البريطانية عند تقويم المشاريع الوحدوية (٨) .

وبقيام الحرب العالمية الثانية انقسم الزعماء العرب بين فريق مندفع نحو الحلفاء دون تردد املاً في الحصول على مكاسب شخصية وقومية ، واخر يدعو للتعاون مع دول المحور علها تفي بمساعدة العرب على تكوين وحدتهم القومية بعد ان نكث الحلفاء وعودهم التي قطعوها للعرب في هذا الخصوص، وفريق ثالث يرى ان الحياد بين اطراف النزاع هو الموقف الذي يجب ان يتبناه العرب .

ولقد كان الفريق الاول اشدهم املاً في مساعدة الحلفاء ولا سيما بريطانيا، حيث تقدم الامير عبدالله بن الحسين في تموز ١٩٤٠ بمذكرة إلى بريطانيا عن طريق مندوبها السامي في القدس طالباً اليها تأييد وحدة سوريا الكبرى .

كما دعا نوري السعيد بريطانيا إلى اصدار تصريح يتضمن العطف على اماني العرب القومية في تطلعهم نحو الوحدة ، واقترح بهذا الشأن مشروعاً اوليــاً يتضمن اتحاداً بين العراق وفلسطين وشرقي الاردن .

وازاء مطالب بعض الزعماء العرب المتحالفين مع بريطانيا وما صاحب ذلك من وعي شعبي عربي بالمخاطر التي تحيق بالقضية الفلسطينية والتطلع نحو

---

(٨) الدكتور علي محافظة : النشأة التاريخية لجامعة الدول العربية ، «جامعة الدول العربية : الواقع والطموح » ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ١٩٨٣ ، ص٣٧ .

الوحدة ، وما فرضته الحرب العالمية من اعباء على صانعي القرار السياسي في بريطانيا من ضغوط ، فقد فكرت بريطانيا بوضع ترتيبات تنظيمية جديدة في المشرق العربي تلبي مطالبها السياسية الجديدة لفترة ما بعد الحرب ، وتحقيق بعض مطالب الزعماء العرب المتحالفين معها ، وتستجيب بقدر او اخر للمشاعر القومية المتنامية في المشرق العربي .

وفي اطار هذا التوجه الجديد للسياسة البريطانية ، جاء خطاب انتوني ايدن الذي القاه في بلدية لندن يوم ٢٩ مايس ١٩٤١ ، ومما جاء فيه : «ان العالم العربي قد خطا خطوات كبيرة منذ التسوية التي تمت عقب الحرب العالميـة الماضية ، ويرجو كثير من مفكري العرب للشعوب العربية درجة من الوحدة اكبر مما تتمتع به الان ، وان العرب يتطلعون لنيل تأييدنا في مساعيهم نحو هذا الهدف ، ولا ينبغي ان نغفل الرد على هذا الطلب من جانب اصدقائنا ... ويبدو انه من الطبيعي ومن الحق وجوب تقوية الروابط الثقافية والاقتصادية في البلاد العربية ، وكذلك الروابط السياسية ايضاً ... وحكومة جلالته سوف تبذل تأييدها التام لاية خطة تلقى موافقة عامة» (٩) .

وبعد مراسلات ومشاورات بين جهات عربية واخرى بريطانية لنقل هذه الافكار إلى صعيد الخطوات العملية ، حددت بريطانيا سياستها في تقرير ساهمت في اعداده عدة جهات في حكومتها ، تضمن مراعاة اهداف اساسية لبريطانيا في المنطقة من اهمها :

(آ) ضمان المصالح البريطانية في النفط وطرق المواصلات .

(٩) احمد الشقيري : الجامعة العربية : كيف تكون جامعة وكيف تصبح عربية ، تونس ، دار بو سلامة ، ١٩٧٩ ، ص ص ٣٠ — ٣١ وانظر ايضاً ،

- Ahmad M. Goma'a, The Foundation of The Legue of Arab States., wartime Diplomacy And Inter-Arab Politics, 1941-1945, London, Longman, 1977, pp. 103-104.

(ب) ايلاء مشكلة اليهود في فلسطين بعامة والهجرة اليهودية اليها بخاصة الاهمية المطلوبة .

(ج) يمكن للسياسة البريطانية من خلال دعمها للترتيبات المقترحة ضمان التأثير في الوضع العام اكثر من ذي قبل .

(د) صرف النظر عن استعمال القوة لحمل العرب على تنفيذ السياسات التي تأمل بريطانيا في تحقيقها (١٠) .

ولقد اغتنمت الحكومة العراقية الفرصة بعد انتصار الحلفاء في معركة العلمين فدعا نوري السعيد بريطانيا إلى اسداء العون لتحقيق الوحدة العربية، غير ان بريطانيا اعتبرت ذلك امراً متعذراً ، وطلبت اليه بدلاً من ذلك ان يتقدم بافكار ومقترحات محددة ، فتقدم بمذكرته المعروفة بالكتاب الازرق إلى وزير الدولة البريطاني المقيم في القاهرة في ١٤ كانون الثاني ١٩٤٣ ، وتضمن المشروع جملة من النقاط منها :

١ ـ جعل سوريا الكبرى دولة واحدة تضم سوريا ولبنان وفلسطين وشرقي الاردن .

٢ ـ انشاء جامعة عربية تضم سوريا الكبرى الموحدة مع العراق وايـة دولة عربية ترغب في ذلك .

٣ ـ انشاء مجلس دائم للجامعة يتولى الشؤون الخارجية والدفاع والمالية والمواصلات وحماية حقوق الاقليات .

٤ ـ منح اليهود ادارة ذاتية ضمن فلسطين وفي المناطق التي يشكلون فيها اكثرية سكانية .

---

(10) Ibed, pp. 110–112.

٥ـ منح الموارنة في لبنان وضعاً خاصاً مماثلاً لوضعهم الذي كان معترفاً به من قبل الدولة العثمانية (١١) .

وقد كان الرد البريطاني مصاغاً في خطاب القاه «انتوني ايدن» في مجلس العموم في ٢٤ شباط ١٩٤٣ ، ومما جاء فيه «ان الحكومة البريطانية تنظر بعين العطف إلى كل حركة بين العرب لتعزيز الوحدة الاقتصادية والثقافية والسياسية بينهم ، ولكن من الجلي ان الخطوة الاولى لتحقيق اي مشروع يجب ان تأتي من جانب العرب انفسهم ، والذي اعرفه انه لم يوضع حتى الان مثل هذا المشروع الذي ينال قبولاً عاماً» (١٢) .

لقد احدث خطاب «ايدن» هذا صدى واسعاً في مختلف الاوساط العربية الصحفية والفكرية والسياسية، وبادر نوري السعيد بمقترح لعقد مؤتمر عربي عام لبحث قضايا الوحدة العربية ، الا ان بريطانيا رفضت ذلك ، فتحول إلى الاتصالات الثنائية حيث كتب رسالة إلى مصطفى النحاس ، واخرى إلى الملك عبدالعزيز ، وارسل وفوداً إلى كل من سوريا والاردن حول امكانية تهيئة المناخ السياسي الملائم لعقد مؤتمر عربي .

وجاء رد فعل مصر على لسان مصطفى النحاس في خطاب القاه في مجلس الشيوخ المصري في ٣٠ مايس ١٩٤٣ ، بين فيه ضرورة ان تأخذ مصر زمام المبادرة ، فبدأ باستطلاع اراء الحكومات العربية كل على حدة ، ثم دعا بعد ذلك إلى عقد مؤتمر عربي عام في مصر برئاستها لاستكمال بحث الموضوع.

وبالفعل فقد عقدت جولات من المشاورات الثنائية بين مصر وكل من العراق

---

(١١) نوري السعيد : استقلال العرب ووحدتهم : مذكرة في القضية العربية ، بغداد ، مطبعة الحكومة ، ١٩٤٣ ، ص‌ص ٢٠-٢١ .

(١٢) الشقيري : مصدر سابق ، ص٤٠ .

والاردن وسوريا والسعودية ولبنان واليمن فيما سمي بـ «مشاورات الوحدة العربية» .

وظهرت من خلال هذه المشاورات التمهيدية اتجاهات رئيسة ثلاثة هي :

الاتجاه الاول : يدعو إلى وحدة سوريا الكبرى بزعامة الامير عبدالله بن الحسين وبدعم من العراق الذي كان يرى في هذه الوحدة خطوة نحو وحدة الهلال الخصيب .

والاتجاه الثاني يدعو إلى قيام دولة موحدة تشمل اقطار الهلال الخصيب بزعامة العراق ، والاتجاه الثالث يدعو إلى وحدة او اتحاد اشمل يضم مصر والسعودية واليمن أضافة إلى اقطار الهلال الخصيب ، واختلف اصحاب هذا الاتجاه على شكل الوحدة او الاتحاد الذي يريدون ، وانقسموا إلى فريقين : فريق ينادي باتجاه فدرالي او كونفدرالي بين الدول او نوع من الاتحاد له سلطة عليا تفرض ارادتها على الدول الاعضاء ، وفريق ثانٍ ينادي بصيغة اتحادية تجمع الدول العربية في مختلف الميادين شريطة ان تحافظ كل دولة على استقلالها وسيادتها (١٣) .

هذا على الصعيد الرسمي اما على الصعيد الشعبي فقد كان الرأي العام العربي ممثلاً بقياداته الفكرية والسياسية واحزابه ومنظماته وصحافته يضغط باتجاه قيام وحدة عربية فعلية .

اما على الصعيد الدولي فان اقتراب الحلفاء من تحقيق النصر في الحرب العالمية الثانية والسعي لترتيب اوضاع ما بعد الحرب بما في ذلك اقتسام مناطق النفوذ وانشاء نظام دولي على هذا الاساس فان الصيغة التي تبلورت حولها

---

(١٣) د . علي محافظة ، مرجع سابق ، ص٤٧ .

مصالح الحلفاء وافكارهم تتمثل بانشاء تنظيم دولي عالمي النطاق ممثل بالامم المتحدة وانشاء منظمات اقليمية في مناطق جغرافية مختلفة في العالم تتعاون مع الامم المتحدة وتعمل معها على حفظ السلم والامن الدوليين .

وفي هذا الاطار بدأت المشاورات التفصيلية للمنظمة الاقليمية التي سميت فيما بعد «جامعة الدول العربية» .

بروتوكول الاسكندرية :

وجهت مصر الدعوة الى الدول العربية التي سبق ان عقدت معها مشاورات ثنائية طالبة اليها اختيار «لجنة تحضيرية لمؤتمر عربي عام» يعقد في مصر ، واجتمعت اللجنة التحضيرية في ٢٥ ايلول ١٩٤٤ في الاسكندرية بحضور ممثلي مصر والعراق ، وسوريا وشرقي الاردن ولبنان والسعودية واليمن وممثل عن عرب فلسطين .

وفي أولى الاجتماعات استبعد مشروعا وحدة سوريا الكبرى والهلال الخصيب كما استبعدت فكرة الحكومة العربية المركزية ، وانحصرت المناقشات حول أقتراح نوري السعيد المعدل بتكوين مجلس اتحاد ، قراراته ملزمة ويملك سلطة تنفيذية ، أو تكوين مجلس اتحاد قراراته ملزمة لمن يقبلها ولا تنفذ على من يرفضها .

وباستثناء مصر لم يتقدم اي من الوفود بمشروعات بديلة ، وكان المشروع المصري محدد المعالم، واضح الغايات ، وهو يرمي الى انشاء منظمة اقليمية تقوم على التعاون والتنسيق دون المساس بسيادات الدول واستقلالها السياسي(١٤) ويبدو ان المشروع المصري قد صادف هوى في نفوس معظم الوفود المشاركة في المؤتمر ، ولذا جاء النقاش حوله هامشياً ومحدوداً ، وانتهى المؤتمرون الى

(١٤) للمزيد من التفاصيل انظر الشقيري ، ص ص ٧٩-٩٦ .

تحديد المبادىء الاساسية التي يجب ان يتضمنها ميثاق المنظمة المزمع انشاؤها والتي اتفق على تسميتها «جامعة الدول العربية» وهي :

أ ــ الاعتراف بسيادة الدول الاعضاء واستقلالها بحدودها القائمة فعلاً .

ب ــ الاعتراف بالمساواة التامة بين الدول الاعضاء بغض النظر عن حجم الدولة ووزنها السياسي .

ج ــ الاعتراف لكل دولة بحق ابرام المعاهدات والاتفاقيات مع غيرها من الدول العربية او الاجنبية شريطة ان لاتتعارض مع احكام ميثاق الجامعة.

د ــ لاتلتزم الدول الاعضاء باتباع سياسة خارجية موحدة ..

هـ ــ نبذ استخدام القوة في العلاقات العربية ومنع اللجوء اليها في فض المنازعات والخلافات التي قد تنشب بين الدول الاعضاء ، بما في ذلك منع اللجوء الى فرض الضغوط الاقتصادية او حشد الجيوش على الحدود .

و ــ يبذل مجلس الجامعة وساطته ويتولى التوفيق في المنازعات العربية بين الاعضاء بناءاً على طلبها (١٥) .

ويعد بروتكول الاسكندرية الموقع في ٧ تشرين الأول ١٩٤٤ اعلاناً سياسياً يتضمن المبادىء العامة التي صيغ في اطارها ميثاق الجامعة ، ورغم انه شكل الحد الادنى من مستويات التعاون والتكامل ، الا ان الميثاق نفسه جاء قاصراً في بعض جوانبه عن هذا الحد الادنى كما سنرى .

هذا وقد عهد الى لجنة فرعية سياسية صياغة مشروع الميثاق ، فعقدت ست عشرة جلسة في الفترة من ١٤ شباط لغاية ٣ آذار ١٩٤٥ ، تقدم فيها كل من

(١٥) د. علي محافظة ، مرجع سابق ، ص٤٩ .

العراق ولبنان بمشروع وتقدمت السعودية ببعض المقترحات ، غير ان اللجنة تمخضت عن اقرار الافكار المصرية التي كرست في بروتوكول الاسكندرية ولم تدخل عليها اية تعديلات ذات بال سوى عبارة واحدة وهي : «لايجوز في اية حال اتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو اية دولة فيها» (١٦) .

وفي ١٧ آذار ١٩٤٥ اجتمعت اللجنة التحضيرية لكي تقر مشروع الميثاق بعد يومين ،وفي ٢٢ آذار وقعته الدول العربية باستثناء السعودية واليمن اللتين وقعتا عليه فيما بعد واعتبر الميثاق نافذ المفعول في ١١ مايس ١٩٤٥ .

---

(١٦) الشقيري ، مرجع سابق ، ص٩٢ .

المبحث الثاني :

العضوية والتزامات الاعضاء

ينص الميثاق على ان «تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة عليه ، ولكل دولة عربية مستقلة الحق في ان تنضم الى الجامعة ،فاذا رغبت في ذلك قدمت طلباً الى الامانة العامة الدائمة ، ويعرض على المجلس في اول اجتماع» .

وينطوي هذا النص على تمييز شكلي بين عضوية اصيلة وهي للدول التي شاركت في المؤتمر العربي العام الذي تمخض عن انشاء الجامعة ، ووقعت على الميثاق ، وعضوية مكتسبة هي للدول العربية الاخرى التي تنال استقلالها فيما بعد وترغب في الانضمام اليها (١٧).

وهو تمييز شكلي لاتترتب عليه اية آثار بالنسبة لامتيازات الاعضاء أو التزاماتهم .

فالعروبة والاستقلال هما جماع شروط الانضمام الى الجامعة ، ولم يثر اي من الشرطين صعوبات كبيرة امام انضمام اي من الدول العربية ، فقد شاركت الاردن في المؤتمر العربي العام ووقعت على ميثاق الجامعة واعتبرت من الدول المؤسسة ، ولم يعلن استقلالها الا عام ١٩٤٦ .

الا ان شرط العروبة اثير في مواجهة طلب انضمام الصومال الى الجامعة عام ١٩٧٤ وذلك حول مدى انطباقه عليها باعتبار ان العربية ليست لغتها الرسمية ، غير ان كون غالبية شعب الصومال تتكلم العربية ، وان العروبة هي اصل هذا الشعب وانه قد عبر عن حقيقة شعوره وانتمائه القومي بطلب

(١٧) انظر المادة (١) من ميثاق الجامعة .

الانضمام مع التزام حكومته بجعل العربية لغة الصومال الرسمية ، كل ذلك قد عزز قناعة مجلس الجامعة بالموافقة على انضمامها .

وهكذا يبدو من قراءة النص ان توافر شرطي العروبة والاستقلال يجعل الباب مفتوحاً امام الدولة الراغبة في ذلك ، وان اختصاص مجلس الجامعة في هذا الشأن لايتعدى التحقق من توافر هذين الشرطين .

غير ان اجراءآت الانضمام تجعلنا نعتقد ان هذين الشرطين لايمنحان الدولة الراغبة حقاً تلقائياً في عضوية الجامعة ، اذ تقضي تلك الاجراءآت ان تتقدم الدولة الراغبة في العضوية بطلبها الى الامانة العامة لكي يبت فيه مجلس الجامعة.

ومعنى هذا ان هناك سلطة تقديرية ممنوحة للمجلس في هذا الشأن لابد ان يعبر عنها بالموافقة الاجماعية،ولذا فقد تعثر قبول الكويت بسبب اعتراض العراق على طلب انضمامها عام ١٩٦١ ، غير ان انسحاب العراق محتجاً ادى الى موافقة المجلس ، مفسراً الاجماع المعتبر بانه اجماع الدول الحاضرة المشاركة في التصويت ، كما تعثر قبول موريتانيا بسبب معارضة المغرب الى أن وافق على انضمامها عام ١٩٧٣ ، كما تحفظت السعودية على عضوية اليمن الجنوبي عام ١٩٦٧، وتحفظت هي واليمن الجنوبي على عضوية عمان عام ١٩٧١ ، وتحفظ العراق واليمن الجنوبي والسعودية على عضوية الامارات العربية عام ١٩٧١ .

هذا وتنتهي العضوية من الجامعة بالانسحاب والفصل ، حيث اباح الميثاق للدولة العربية العازفة عن الاستمرار في الجامعة ان تبلغ المجلس عن عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة (١٨) . ولا تتقيد بهذه الفترة الزمنية اذا كان انسحابها ناشئاً عن رفضها للتعديلات الواردة على الميثاق (١٩) .

(١٨) انظر المادة (١٨) من ميثاق الجامعة .
(١٩) انظر المادة (١٩) من ميثاق الجامعة .

ان موقف الميثاق هذا هو استجابة لارادة الدولة التي قبلت العضوية بمحض اختيارها ، ويقضي مفهوم المخالفة ان لها الحق في انهائها بارادتها ايضاً متى شاءت ، غير ان طبيعة الوشائج والعلاقات المفترضة بين الدول المكونة للجامعة العربية كان يحتم على الميثاق ان لايبيح الانسحاب بهذه السهولة واذا نحن سلمنا بانه لايسع الميثاق ان يصادر حق الدولة في الانسحاب فلا اقل من ان يسعه ماوسع ميثاق الامم المتحدة حينما اهمل النص على الانسحاب ، جاعلاً من الامم المتحدة المنظمة الدولية القيمة على ارساء النظام الدولي بعامة ولا مجال للخروج على المجتمع الذي تنظمه ، فلم لاتعتبر الجامعة العربية هي الاخرى المؤسسة القيمة على صون النظام العربي فلا تذكر الدول الاعضاء بان لها حقاً بالانسحاب ، وذلك اضعف الايمان .

ولم يحدث ان انسحبت احدى دول الجامعة من عضويتها واكتفى بعض الاعضاء بالتهديد بالانسحاب او مقاطعة الجامعة لفترة من الفترات ، فقد هددت مصر بالانسحاب في دورة المجلس الاستثنائية التي عقدت في بلدة شتورة اللبنانية ، وقاطع الاردن الجامعة عام ١٩٥٠ وقاطع كل من العراق والاردن وتونس اجتماعات المجلس عام ١٩٥٩ وقاطعت تونس عامي ١٩٥٩ و ١٩٦٠ وقاطع العراق اغلب جلسات المجلس بين عامي ١٩٦٠ و ١٩٦١ بسبب خلافاته مع مصر اولاً واحتجاجه على قبول الكويت عضواً في الجامعة فيما بعد . وقاطعت مصر الجامعة عام ١٩٦٢ بسبب خلافاتها مع سوريا اثر الانفصال (٢٠) . اما الفصل فقد اباحته المادة الثامنة عشرة ايضاً حينما اجازت « لمجلس الجامعة ان يعتبر اية دولة لاتقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة وذلك بقرار يصدره باجماع الدول عدا الدول المشار اليها».

---

(٢٠) د. وحيد رأفت : شؤون الجامعة العربية كمنظمة اقليمية ، دراسات في القانون الدولي القاهرة ، الجمعية المصرية للقانون الدولي ، ١٩٧٠ ، م٢ ، ص٢٥ .

وهي عقوبة قاسية كان يجب على الميثاق ان يتجنبها كما فعلت كثير من مواثيق المنظمات الدولية ، وبدلاً من ذلك فقد كان في وسع واضعي الميثاق ان ينصوا على وقف العضوية «تعليقها» وهي عقوبة ادنى من عقوبة الفصل ، بدلاً من النص على الطرد .

اذ من المتصور ان تقارف احدى الدول الاعضاء عملاً يخل بواجبات العضوية او ترتكب من الافعال مايضر بسياسات الجامعة او يسيء الى النظام العربي، لكن من غير المتصور ان تمسي دولة ما عربية وتصبح فاقدة لعروبتها ، واذن فعقوبة وقف العضوية او تعليقها يشكل رادعاً في مثل هذه الاحوال .ان الحالة الفريدة التي اثير فيها هذا الموضوع كان وقف عضوية مصر في الجامعة اثر عقد اتفاقية الصلح المصرية ـ الاسرائيلية في ٢٦ آذار ١٩٧٩ (٢١) .

حيث اصدر مجلس الجامعة قراراً بوقف عضوية مصر معتبراً عملها هذا يشكل خروجاً خطيراً على الاجماع العربي وخرقاً جسيماً لقرارات الجامعة الخاصة بالقضية الفلسطينية ، وافتئات على قضية تعد القضية الاولى بالنسبة للعرب ولجامعتهم . وقد جادل بعض الكتاب في مشروعية قرار الجامعة هذا فاعتبروه باطلاً اذ لاجريمة ولا عقوبة دون نص ، اما وان ميثاق الجامعة لاينص على عقوبة الوقف او التعليق ولم يرد لها ذكر فيه ،فان قرار الجامعة يقع باطلاً .

لكن الميثاق قد نص صراحة على عقوبة الفصل وهي بلا شك اقسى من عقوبة الوقف ، وعليه فان مقتضيات المنطق تدعونا الى القول ان من يملك

---

(٢١) هناك خلط بين معاهدة الصلح المصرية الاسرائيلية واتفاقية « كامب ديفيد » والصحيح ان اتفاقية كامب ديفيد عقدت في ١٧ أيلول ١٩٧٨ وقد شكلت الاطار السياسي الذي في ضوئه اعتبرت معاهدة الصلح الاجراء «القانوني التنفيذي» للاتفاقية المذكورة .

الكثير يملك القليل ، وحيث ان الميثاق يملك الفصل فلم لايملك ان يعاقب بايقاف العضوية وهي اهون العقوبتين ؟

اما التزامات الاعضاء فقد حددت كيفيتها ومداها بالمادة السابعة من الميثاق وهي تقضي بان مايقرره المجلس بالاجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة ، وما يقرره المجلس بالاكثرية يكون ملزماً لمن يقبله ، وفي الحالتين تنفذ قرارات المجلس في كل دولة وفقاً لنظمها الاساسية » .

ويستنتج من ذلك أن قاعدة الاجماع هي القاعدة السائدة في التصويت وان التزامات الاعضاء مقرونة بالموافقة الفردية لكل منهم ، وان بامكان اي عضو أن يحول دون سريان القرارات عليه بمعارضته لها ، وهو في هذه الحالة كما لو كان ممنوحاً لحق النقض «الفيتو» على اي قرار لايريد ان يلتزم به .

لقد اثارت قاعدة الاجماع ولا زالت تثير النقد الشديد سواء في جامعة الدول العربية ام في اية منظمة دولية اخرى مشابهة ، فهي تمثل ردة الى عهد المؤتمرات الدولية التي كانت تتمسك بقاعدة الاجماع انطلاقاً من مفاهيم السيادة التقليدية التي كانت سائدة آنذاك ، كما تمثل نكوصاً عن احتذاء المنظمات الدولية للتقاليد البرلمانية القائمة على مبدأ خضوع الاقلية لرأي الاكثرية.

ثم ان تعذر تحقق الاجماع في اغلب الاحوال كثيراً مايصيب المنظمات الدولية بالشلل ويمنعها من اصدار القرارات والتوصيات اللازمة في مواجهة مهامها ووظائفها وان هي صدرت فلابد ان تكون مسبوقة بمساومات وتنازلات مما يجعلها تصاغ بصيغ توفيقية ضعيفة بينما قد يقتضي واقع الحال ان تكون القرارات حاسمة وفعالة .

ومهما يكن نقدنا لقاعدة الاجماع كأسلوب يبنى عليه الالتزام في منظمة اقليمية قومية ، هي في طبيعتها فريدة التكوين والروابط والوشائج والمصالح .

الا ان مشكلة الالتزام في جامعة الدول العربية هي في الغالب لاتتعلق بنمط التصويت بقدر ماتتعلق بحسن النية في تنفيذ الالتزامات ، ذلك ان هنالك العشرات من القرارات الصادرة عن الجامعة والتي حظيت في حينها بالاجماع الا انها لم تحظ بالتنفيذ .

المبحث الثالث :

مقاصد الجامعة واغراضها :

حدد الميثاق في مادته الثانية مقاصد الجامعة العربية بالنص على ان «الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها» .

وهي اذ تسعى لتحقيق هذا الهدف العام فان على الدول الاعضاء التعاون الوثيق بحسب نظم كل دولة في مجالات الشؤون الاقتصادية والمالية والثقافية والاجتماعية والصحية وشؤون المواصلات والجنسية والجوازات وسواها من اوجه التعاون المختلف (٢٢) .

والملاحظ على هذا النص انه جاء عاماً ولم يشر الى الوحدة العربية صراحة بل لم يعد بانه يسعى الى تحقيقها، ولو كانت الوحدة مقصداً سامياً لواضعي الميثاق لا شاروا الى الجامعة على انها اطار تنظيمي تقوم على اساس التعاون والتكامل وصولاً الى الوحدة العربية .

ومن جهة اخرى فان النص على ربط مختلف اوجه التعاون بين الدول العربية من خلال نظم كل دولة ماهو الا اصرار على التشبث بالكيانات الدولية القائمة ، وان جامعة الدول العربية ماهي الا منظمة اقليمية تقوم في الاساس على احتفاظ كل دولة من الدول الاعضاء بسيادتها واستقلالها في مواجهة بعضها البعض .

ذلك ان النص صراحة على ان العلاقات العربية انما تدار على اساس من

(٢٢) انظر المادة (٢) من ميثاق الجامعة العربية .

احترام وصيانة استقلال تلك الدول وسيادتها انما ينصرف الى هذا المعنى لا الى احترام وصيانة الاستقلال والسيادة في مواجهة الدول الاخرى .

وبصفة عامة يمكن القول ان مقاصد الجامعة واغراضها جاءت شاملة لجوانب التعاون العربي في المجالات كافة ، ومالم يشر اليه صراحة في الديباجة والمادة الثانية عالجته مواد اخرى او اكملته فيما بعد بمواثيق عربية تالية عقدت في نطاق الجامعة كمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية .

وسأتناول جانبين من جوانب هذا التعاون احدهما يتعلق بضمانات الامن التي تقدمها الجامعة للاعضاء بما في ذلك تسوية المنازعات سلمياً بين الاعضاء انفسهم وثانيهما هو التعاون في المجالات الاخرى غير السياسية .

اولاً : الوظيفة الامنية للجامعة : عالج الميثاق الوظيفة الامنية للجامعة في موضعين احدهما يتعلق بأسلوب وقائي يقوم على تسوية المنازعات بين الدول العربية بالوسائل السلمية ، وثانيهما يقترب من ايجاد نظام عام لضمان امن كل دولة من الدول الاعضاء اذا ماتعرضت للعدوان .

وبالنسبة للجانب الاول فقد حرم الميثاق استخدام القوة بين الدول العربية ونص على انه «لايجوز الالتجاء الى القوة لفض المنازعات بين دولتين او اكثر من دول الجامعة ، فاذا نشب بينهما خلاف لايتعلق باستقلال الدولة او سيادتها او سلامة اراضيها ولجأ المتنازعون الى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً ، وفي هذه الحالة لايكون للدول التي وقع بينها الخلاف الاشتراك في مداولات المجلس وقراراته ، ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين اية دولة اخرى من

دول الجامعة او غيرها ، للتوفيق بينها وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء» (٢٣) .

فالميثاق بعد ان حظر استخدام القوة في العلاقات العربية كان لابد ان يجد سبلاً لحل ماقد ينشأ من منازعات ، وهو لذلك يلتمس الحل السلمي لمثل هذه المنازعات بالوساطة والتوفيق والتحكيم .

والملاحظ ان اللجوء الى مجلس الجامعة ليس الزامياً وانما تمارسه أطراف النزاع اذا مارأت ذلك ، وعلى مافي هذا النص من ضعف كان ينبغي تلافيه فقد زادته غرابة الى جانب ضعفه استبعاد قضايا جوهرية واساسية من صلاحيات المجلس الضعيفة بحد ذاتها،وهي القضايا والخلافات التي تتعلق باستقلال الدول الاعضاء وسيادتها وسلامة اراضيها ، ولايجد المرء تفسيراً لاقصاء هذه المسائل عن اختصاصات المجلس ، فاية مسألة لايمكن الادعاء بانها تتصل بقضايا الاستقلال والسيادة وسلامة الأراضي ؟

وبصفة عامة يمكن القول ان معالجة الميثاق لمسألة منع استخدام القوة في العلاقات العربية واحلال وسائل التسوية السلمية للخلافات والمشاكل محلها جاء غامضاً ومختصراً ولا يفي بالغرض، وقد يفسر هذا كله على ان واضعي الميثاق لم يعيروا وسائل الحل السلمي الاهمية المطلوبة لانهم استبعدوا وقوع النزاعات المسلحة بين الدول العربية ، ولذا فلا داعي لمزيد من الاضافة الى وسيلتي الوساطة والتحكيم .

وعلى مافي هذا التصور من امل وتقدير خاطئين يكذبه واقع العلاقات العربية ، فقد كان على واضعي الميثاق اذاً ان يولوا مسألة التهديد باستخدام

---

(٢٣) انظر المادة (٥) من الميثاق .

القوة نصيبها من الحظر ، ام ياترى انهم استبعدوا التهديد باستخدام القوة هو الآخر في العلاقات العربية ؟

ومع ذلك فان كثيراً من النزاعات العربية قد سويت سلمياً سواء قبل استخدام القوة ام بعد ان استخدمت القوة فعلاً ، ولكن قليلاً منها سوي عن طريق جامعة الدول العربية ، وانما سويت بواسطة اطراف عربية ، بعضها نشطت خارج اطار الجامعة وبعضها نشط من خلال لجان اقترحت في نطاق الجامعة .

اما الخلافات والنزاعات التي يكون طرفها دولة عربية ، وطرفها الآخر دولة أو دول اجنبية ، فلم يؤثر في تاريخ الجامعة ان تواضعت الدول الاجنبية على عرض نزاعاتها او خلافاتها مع دولة من دول الجامعة على الجامعة العربية وليس متوقعاً ان يحدث مثل ذلك لكي تتولاه الجامعة بالتسوية السلمية ، اذ مما لاشك فيه ان الدول الاخرى تنظر الى الجامعة العربية على انها منظمة قومية اقليمية تقوم على اساس فكرة التضامن والتحالف والتكامل بين الدول الاعضاء ؛ وانه من غير المعقول ان تنتظر من منظمة هذا شأنها وتلك طبيعتها موقفاً يتصف بدرجة عالية من الحياد والتجرد والموضوعية بما يؤهلها للفصل في نزاعات بين طرف عضو وآخر اجنبي لايمت الى الجامعة بصلة .

اما الاسلوب الثاني المقرر في ميثاق الجامعة ضمن وظيفتها الامنية ، وهو صيانة أمن الدول الاعضاء ودفع العدوان ، وبالتالي ضمان الامن القومي العربي من الانتهاك ، فقد عولج في المادة السادسة من الميثاق على النحو الآتي: «اذا وقع اعتداء من دولة على دولة من اعضاء الجامعة او خشي وقوعه فللدولة المعتدى عليها او المهددة بالاعتداء ان تطلب دعوة المجلس للانعقاد فوراً ، ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ...» .

وهكذا تأتي هذه المعالجة لامر خطير وجوهري يتصل بصميم امن الدول الاعضاء والامن القومي بعامة ، على هذا النحو المختصر والمبتسر، والخالي من ايضاح التدابير والاجراءآت التي يجب ان تتخذ في مثل هذه الحالة ، وما هي الاجهزة الفعالة التي تسهر على تطبيق وتنفيذ هذه الاجراءآت وكيفيتها واسلوب عملها واختصاصاتها وسبل ضمان سرعتها ، وفاعليتها وكفاءاتها، وهي امور يتطلبها اي نظام للامن الجماعي ، ويستلزمها اي جهاز توكل اليه هذه المهمة .

ولعل النقص الخطير في معالجة الميثاق لهذا الجانب الحيوي كان السبب المباشر وراء عقد معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة في ١٣ نيسان ١٩٥٠، التي ذهبت الى وجوب اعتبار الدول الاعضاء المتعاهدة «كل اعتداء مسلح يقع على اية دولة او اكثر منها او على قواتها ، اعتداء عليها جميعاً ، ولذلك فانها عملاً بحق الدفاع الشرعي ، الفردي والجماعي عن كيانها تلتزم بان تبادر الى معونة الدولة او الدول المعتدى عليها ، وبان تتخذ على الفور ، منفردة ومجتمعة جميع التدابير وتستخدم جميع مالديها من وسائل بما في ذلك استخدام القوة المسلحة لرد الاعتداء ولاعادة السلام والامن الى نصابهما». (٢٤) .

وهي تستند في ذلك كله الى احكام المادة السادسة من ميثاق الجامعة والمادة الحادية والخمسين من ميثاق الامم المتحدة .

وواضح من عبارة «بما في ذلك استخدام القوة المسلحة» ان تدابير حفظ السلم والامن العربيين تشمل الاجراءآت ذات الطبيعة الاقتصادية والسياسية وسواها الى جانب الاجراءآت العسكرية ، ولعل هذه الصياغة في المعاهدة

---

(٢٤) انظر المادة (٢) من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة.

جاءت متأثرة بما ورد في الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة بهذا الشأن(٢٥)

كما تلزم المعاهدة الدول الاطراف بالتشاور فيما بينها حينما تطلب ذلك احداها وكلما تعرضت للتهديد سلامة اراضي اية دولة منها او استقلالها او أمنها ، وكلما حاق باحداها او ببعضها خطر الحرب او خشي وقوعها ،وفي هذه الحالة فان على الدول الاخرى ان توحد خططها ومساعيها في اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التي يقتضيها الموقف (٢٦) .

كما تلزم المادة الرابعة من المعاهدة الدول الاعضاء بالتعاون لدعم مقوماتها العسكرية وتعزيزها وتشترك بحسب مواردها وحاجاتها في تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية لمقاومة اي عدوان مسلح .

وجرياً مع هذا الاتجاه فقد استحدثت المعاهدة الاجهزة الضرورية لتحقيق هذه الاغراض كمجلس الدفاع المشترك ، والهيئة الاستشارية العسكرية والمجلس الاقتصادي .

وهكذا فقد سدت المعاهدة النقص الذي اغفله الميثاق في نظام الامن الجماعي العربي .

لكن مشكلة ضمانات الامن العربي وتهديداته لاتكمن في نقص الصيغ الدستورية او كفايتها فحسب بل في مدى الايمان بوجود امن قومي عربي واحد ، وتهديدات موحدة لهذا الامن ، والاستعداد لتهيئة المناخ السياسي المناسب الذي يبعث في النصوص الدستورية للمواثيق والمعاهدات الحياة والفاعلية.

من ثم فان قصور الفاعلية والاداء لايعزى الى الاطار القانوني الذي يتولى

(٢٥) انظر د. محمد عزيز شكري : جامعة الدول العربية ووكالاتها المتخصصة ، بين النظرية والواقع ، الكويت ، دار ذات السلاسل ، ط١ ، ١٩٧٥ ، ص ص ٢٢-٢٣ .
(٢٦) انظر المادة (٣) من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة .

التنظيم وانما الى تغليب السياسات القطرية واحياناً الشخصية على مقتضيات حماية الامن العربي .

وهكذا فقد عولجت مشكلات الامن العربي احياناً بالتحالفات الثنائية او المتعددة الأطراف خارج نطاق الجامعة ، واتصف العلاج في حالات كثيرة بردود الفعل المؤقتة ، واحياناً بتغليب المواقف القطرية المؤقتة ، ولكن في كل الاحوال لم يكن واقع معالجة تهديدات الامن العربي متقدماً على صيغة النظام الذي بدأه الميثاق واستكملت متطلباته النظرية المعاهدات والاتفاقيات اللاحقة في نطاق الجامعة .

ثانياً : التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية :

من بين مقاصد الجامعة واغراضها الاساسية ، التعاون في المجالات المختلفة الى جانب التنسيق في القضايا السياسية ، وقد اشارت الى ذلك صراحة الفقرة الثانية من المادة الثانية بقولها « كذلك من اغرا ضها ، اي اغراض الجامعة تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقاً بحسب نظم كل دولة فيها واحوالها في الشؤون الآتية ...» وذكرت مختلف اوجه التعاون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وسواها بعد ان اجملت هذه الوظيفة في الفقرة الاولى فيها بقولها «والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها» .

ولهذا السبب انشئت اللجان الفنية العديدة لتشمل تنظيم مختلف ميادين العلاقات العربية ، كما ساهمت الجامعة او وجهت او شجعت على انشاء العديد من المنظمات العربية المتخصصة على غرار الوكالات المتخصصة المرتبطة بالامم المتحدة حتى بلغت عداً اكثر من عشرين منظمة متخصصة ، كما سيأتي تفصيل ذلك عند دراستنا للبناء التنظيمي للجامعة ، هذا الى جانب

المجالس الوزارية العربية المتخصصة ، ولكل منها نظامه الاساسي ودورات انعقاده مثل مجلس وزراء الداخلية العرب، ومجلس وزراء الصحة ، ومجلس وزراء الاعلام ، ومجلس وزراء التعمير والاسكان ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية ، ومجلس وزراء العدل ، ومجلس وزراء النقل والمواصلات ، ومجلس وزراء الشباب والرياضة .

وهذه الهيئات بمجملها سواء لجانها الفنية ، ام وكالاتها المتخصصة ام مجالسها الوزارية يفترض انها لم تنشأ الا لكي تنهض باعباء ومسؤوليات العمل العربي المشترك في مختلف ميادينه استجابة للمقصد الثاني من مقاصد الجامعة العربية وصولاً الى التكامل العربي .

غير ان الآثار الفعلية لكل هذه الهيئات والمجالس والمنظمات متواضعة ولا يستطيع المراقب والمتتبع ان يلمس آثاراً فعلية وجدية لهذا الكم من الاسماء والعناوين على العمل العربي المشترك ، بل هي في بعض الحالات اصبحت تشكل عبئاً ادارياً ومالياً لالزوم له ، وفي غالب الاحوال اذا ماارادت دولتان او دول عربية ان تنشيء بينها من الروابط او تنظم جانباً من جوانب علاقاتها على نحو افضل مما هو قائم في نطاق الجامعة العربية فانها تلجأ الى عقـــد الاتفاقيات الثنائية او الجماعية ولو كانت هذه التنظيمات القائمة في نطاق الجامعة تفي بالغرض او انها حققت المقاصد المفترضة للتكامل العربي لمـا لجأت تلك الدول إلى اسلوب الاتفاقيات الثنائية والجماعية خارج نطاق الجامعة

المبحث الرابع :

البناء التنظيمي للجامعة :

ارسي البناء التنظيمي للجامعة اول الامر على اجهزة رئيسة ثلاث : هي مجلس الجامعة ، والامانة العامة ، واللجان الفنية ، ثم استحدثت هيئات واجهزة اخرى تطلبها التطور الذي طرأ على تنظيم العلاقات بين دول الجامعة احياناً او لمجرد محاكاة نمط الهيئات والاجهزة والوكالات القائمة او المستحدثة في الامم المتحدة في غالب الاحيان ، وسأتناول تباعاً الاجهزة الرئيسة الثلاث ، ثم اهم الاجهزة الاخرى المستحدثة في النظام العربي التي تمثل الجامعة اداتة التنظيمية :

اولاً : الاجهزة الرئيسة : وهي المجلس واللجان الفنية والامانة العامة

أ ــ المجلس :

المجلس هو الجهاز الرئيس في الجامعة ، ويضم ممثلي الدول الاعضاء جميعاً (٢٧) ، ومهمته هي القيام على تحقيق اغراض الجامعة وفض المنازعات بين الدول العربية بالوسائل السلمية ، واتخاذ التدابير اللازمة لضمان امنهما ودفع العدوان عنها ، وتعيين الامين العام ، واقرار الميزانية ومراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة فيها من اتفاقات في مختلف اوجه التعاون المنصوص عليها صراحة في الميثاق ، او غيرها مما يقع ضمن اختصاصات الجامعة بصفة عامة ، بما في ذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية الاخرى لكفالة السلم والامن وتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية (٢٨) .

---

(٢٧) انظر المادة (٣)من الميثاق ونصها: «يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة ، ويكون لكل منها صوت واحد.....» .

(٢٨) انظر الفقرات التالية من المادة (٣) اعلاه .

هذا ولم يحدد الميثاق مستوى معيناً للتمثيل لدى المجلس ، ولا عدد مندوبي كل دولة ،وجعل الامرمتروكاً لتقدير كل دولة تباشره على النحو الذي تراه وللمجلس دورتان اعتياديتان في العام ، وله ان يعقد دورات استثنائية بناءاً على اقتراح عضوين من اعضاء الجامعة ، والاصل ان يجتمع المجلس في القاهرة المقر الدائم للجامعة وله ان يجتمع في مكان اخر .

والامين العام هو الذي يوجه الدعوة لانعقاد المجلس ، ويعد النصاب القانوني قائماً بحضور اكثرية الاعضاء ، ويتناوب ممثلو الدول الاعضاء رئاسة المجلس حسب الترتيب الهجائي لدولهم ، وعادة ما يبدأ المجلس اعماله بالموافقة على مشروع جدول الاعمال ، ويعهد إلى اللجان الفرعية بالمواد المدرجة فيه كل حسب اختصاصها .

أما التصويت في المجلس فان الاصل فيه هو توافر الاجماع ،اما مايتخذه من قرارات بالاغلبية فهي لا تلزم الامن يقبلها .

وهناك امور يتم التصويت عليها باكثرية الثلثين كاختيار الامين العام (٢٩)، وتعديل الميثاق (٣٠) ، وبالاكثرية البسيطة كالمسائل المتعلقة بالميزانية وشؤون الموظفين .

(ب) اللجان الفنية :

نص الميثاق على ان «تؤلف لكل من الشؤون المبينة في المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة ، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه ، وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس

---

(٢٩) انظر المادة (١٢) من الميثاق .
(٣٠) انظر المادة (١٩) من الميثاق .

للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة ، ويجوز ان يشترك في اللجان المتقدم ذكرها اعضاء يمثلون البلاد العربية الاخرى ، ويحدد المجلس الاحوال التي يجوز فيها اشتراك اولئك الممثلين وقواعد التمثيل» (٣١) .

واللجان الفنية المشار اليها في المادة الثانية هي لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية ولجنة المواصلات ، ولجنة الثقافة ، ولجنة الجنسية والجوازات ، واللجنة الاجتماعية واللجنة الصحية ، واضيف اليها فيما بعد اللجنة السياسية واللجنة القانونية ، واللجنة العسكرية ولجنة الاعلام ولجنة حقوق الانسان ولجنة الشؤون الادارية والمالية ولجنة خبراء البترول ولجنة الارصاد الجوية .

وواضح من اسماء هذه اللجان انها شاملة لاوجه التعاون العربي في مختلف الميادين ، وتمثل دول الجامعة في كل لجنة من هذه اللجان ، ويتولى المجلس تعيين رئيس لكل لجنة لمدة سنتين ، وتصدر قراراتها وتوصياتها باغلبية الاصوات ، وتتولى وضع قواعد التعاون العربي ومداه ، وتصوغه في شكل مشروعات اتفاقيات تعرض على المجلس لاقرارها ثم تدعو الدول الاعضاء للانضمام اليها .

وقد تمخضت جهود هذه اللجان عن عقد العديد من الاتفاقيات العربية لتنظيم مختلف جوانب العلاقات بين الدول الاعضاء .

(ج) الأمانة العامة :

تنص المادة (١٢) من الميثاق على ان «يكون للجامعة امانة عامة دائمة تتألف من امين عام وامناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين ، ويعين مجلس الجامعة باكثرية ثلثي دول الجامعة الامين العام ، ويعين الأمين العام بموافقة المجلس الامناء المساعدين والموظفين الرئيسيين في الجامعة» .

---

(٣١) انظر المادة (٤) من الميثاق .

ومدة ولاية الأمين العام هي خمس سنوات قابلة للتجديد (٣٢) ، وتتكون الامانة العامة من ادارات واقسام نظمها المجلس بقرارات صادرة عنه ، مثل مكتب الامين العام ، ومكاتب الامناء المساعدين والادارة المالية والإدارة السياسية والادارة الاقتصادية والادارة القانونية وادارة العمل والشؤون الاجتماعية وإدارة فلسطين وأدارة المراسم ومكتب المقاطعة وغيرها .

والمهام الملقاة على عاتق الأمين العام هي دعوة المجلس للانعقاد ، واعداد الميزانية كما تتولى الامانة تحضير اعمال المجلس واللجان ومتابعة تنفيذ ما يصدر عنها من قرارات وتوصيات .

ورغم عدم النص صراحة على اسناد دور سياسي للامين العام باستثناء ما ورد في المادة عشرين من النظام الداخلي لمجلس الجامعة من ان «للامين العام ان يلفت نظر المجلس او الدول الاعضاء إلى اية مسألة يرى انها قد تسيء إلى العلاقات القائمة بين الدول الاعضاء او بينها وبين الدول الاخرى ، الا ان الامين العام كثيراً ما يقوم بدور سياسي بارز بوصفه شخصية سياسية مرموقة كأن يتوسط في النزاعات ويوفق بين وجهات النظر المختلفة المتصلة بانشطة الجامعة وسياساتها .

ويتولى احياناً ابلاغ وجهة النظر العربية إلى الدول الاجنبية وبخاصة في القضايا التي تكون محلاً للاجماع العربي ، وكأي امين عام اخر فإن امين عام الجامعة لا تقتصر حركته ونشاطه بحدود مجموعة النصوص التي تحدد صلاحياته فحسب ، وانما تنطبع حركته ونشاطه بطبيعة شخصيته وامكاناته الذاتية ، وقدراته على استثمار مركزه للنهوض بالمنظمة المؤتمن عليها ، وهي امور تتفاوت بتفاوت امكانات وقدرات وشخصية من تولوا هذا المنصب .

---

(٣٢) انظر المادة (٢٢) من النظام الداخلي للامانة العامة.

ثانياً : الاجهزة المستحدثة في نطاق الجامعة :

استحداث اجهزة وهيئات جديدة إلى جانب الاجهزة الرئيسة الثلاث السابقة يعود لاسباب مختلفة بعضها يعزى إلى انشاء علاقات تعاهدية جديدة كالاجهزة الناشئة عن عقد معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي ، وبعضها يعزى إلى توسيع سبل التعاون بين الدول العربية في المجالات كافة كانشاء المنظمات المتخصصة ، وبعضها اقتضاه اسلوب العمل السياسي بسبب شيوع دبلوماسية القمة ، كما هو الحال بالنسبة لمؤتمرات الملوك والرؤساء العرب ، وسنتناولها على نحو عام وموجز وهي :

١ ــ : الاجهزة التي انشئت بمقتضى معاهدة الدفاع المشترك :

يمكن وصف الاجهزة التي انشأتها المعاهدة بانها اجهزة تتعلق بالامن القومي العربي في جانبيه الدفاعي (العسكري) والاقتصادي ، وهي :

١ ــ اللجنة العسكرية الدائمة : وتتكون من ممثلي هيئة اركان حرب جيوش الدول الاطراف في المعاهدة ، ويناط بها خطط الدفاع المشترك وتنظيم وسائله واساليبه وفق ما يقرره مجلس الدفاع المشترك ، وتقترح تنظيم القوات المسلحة للدول الاطراف في المعاهدة ، ويناط بها خطط الدفاع المشترك وتنظيم وسائله واساليبه ، وفق ما يقرره مجلس الدفاع المشترك ، وتقترح تنظيم القوات المسلحة للدول الاطراف لزيادة كفائتها من حيث التسليح والتنظيم والتدريب ، وتعمل اللجنة على تبادل الخبرة العسكرية وتسعى لتنظيم تدريبات وتمارين ومناورات مشتركة ، وبحث سبل التسهيلات والمساعدات المتبادلة بين الدول المعنية .

٢ ــ مجلس الدفاع المشترك : ويتكون من وزراء الخارجية والدفاع في الدول الاطراف او من ينوب منابهم ، ويختص بالاشراف على كيفية تنفيذ

الالتزامات المتعلقة بالدفاع المشترك،وضمان امن الدول الاعضاء في مواجهة العدوان المسلح اياً كان مصدره واياً كانت وجهته ، وهو يعمل تحت اشراف مجلس الجامعة ، ويستعين باللجنة العسكرية الدائمة (٣٣) .

٣ ـ الهيئة الاستشارية العسكرية : وهي هيئة نص على انشائها البروتكول الاضافي الملحق بمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي وتضم رؤساء اركان حرب جيوش الدول المتعاهدة للاشراف على اللجنة العسكرية الدائمة وتوجيهها في جميع اختصاصاتها ، وتعرض على هذه الهيئة تقارير اللجنة العسكرية الدائمة ومقترحاتها لاقرارها قبل رفعها إلى مجلس الدفاع المشترك ، وتقوم هذه الهيئة برفع تقاريرها ومقترحاتها عن جميع مهامها إلى مجلس الدفاع المشترك للنظر فيها واقرار ما يقتضي الحال اقراره منها .

ويبدو وضع هذه الهيئة كما لو كانت تمثل مرحلة وسطى بين مجلس الدفاع المشترك واللجنة العسكرية الدائمة ، ويراد لها ان تتولى تنسيق اقتراحات اللجنة العسكرية قبل ان يبت فيها المجلس (٣٤) ، هذا اذا لم نقل انها نوع من التزيد في الهيئات واللجان والاجهزة التي تعج بها الجامعة العربية ، والتي لا تجد لها عملاً جديداً تفعله في كثير من الحالات .

٤ ـ المجلس الاقتصادي والاجتماعي : ويمثل الجانب الاخر من الاجهزة التي تقتضيها متطلبات الامن إلى جانب الهيئات ذات الصفة العسكرية ، وقد نصت المادة السابعة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي ، على انه «استكمالاً لاغراض هذه المعاهدة وما ترمي اليه من اشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية في البلاد العربية ورفع مستوى المعيشة فيها، تتعاون الدول المتعاقدة

---

(٣٣) انظر المادة (٦) من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة .
(٣٤) د. محمد عزيز شكري ، مرجع سابق ، ص٥١ .

على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية الزراعية والصناعية ، وبوجه عام على تنظيم نشاطها الاقتصادي وتنسيقه وابرام ما تقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الاهداف» .

واستجابة لهذه الاهداف انشيء مجلس اقتصادي يتألف من وزراء الدول الاطراف من ذوي الصلة بالشؤون الاقتصادية يتعامل مباشرة مع الحكومات وليس من طريق مجلس الجامعة ، وقد اصبح للمجلس كيان ذاتي في عام ١٩٥٩ اعترافاً من الجامعة باهمية ما ينهض به المجلس من مسؤوليات .

هذا وقد عدلت تسمية المجلس وصفة ممثلي الحكومات لديه ، ووسعت مهامه ليشرف على المنظمات المتخصصة ، فقد قرر مجلس الجامعة في ٢٩ آذار ١٩٧٧ لتصبح على النحو التالي : «١ — ينشأ في جامعة الدول العربية مجلس يسمى المجلس الاقتصادي يضم وزراء الدول الاعضاء المختصين ووزراء الخارجية او من ينوب عن هؤلاء ، تكون مهمته تحقيق اغراض الجامعة الاقتصادية وما يتصل بها مما نص عليه ميثاق الجامعة العربية او هذه الاتفاقية . ٢ — يتولى المجلس الاقتصادي والاجتماعي مهمة الموافقة على انشاء اية منظمة عربية متخصصة ، كما يشرف على حسن قيام المنظمات الحالية بمهامها المبينة في مواثيقها ، وذلك وفق الاحكام التي يقررها لذلك» (٣٥) .

المنظمات المتخصصة :

المنهج الوظيفي الذي كان وراء انشاء العديد من الوكالات المتخصصة في الامم المتحدة ، ربما كان وراء انشاء منظمات عربية متخصصة ايضاً .

---

(٣٥) د. أحمد فارس عبدالمنعم : جامعة الدول العربية ، ١٩٤٥-١٩٨٥ ، دراسة تاريخية سياسية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ص٣٦ .

ولعل ادراك دول الجامعة لتنامي وتشعب العلاقات العربية اظهر عدم كفاية الجامعة العربية باجهزتها الرئيسة الثلاث للنهوض بتلك المسؤوليات ، وان كون الجامعة منظمة ذات اهداف عامة وشاملة ويغلب عليها الطابع السياسي يستلزم انشاء منظمات ذات طابع فني متخصص مما قد يجنبها مشكلات السياسة واعاقتها للعمل العربي المشترك .

وربما كان واقع التقليد والمحاكاة لمنظومة الامم المتحدة في تشجيع انشاء الوكالات المتخصصة وتنظيم العلاقة بها ومن خلالها وتيسير سبل التعاون المشترك معها ، قد اذكى حماس الدول العربية على احتذاء هذا المنهج ، وربما كل هذه الاسباب مجتمعة هي التي قادت إلى انشاء العديد من المنظمات العربية المتخصصة التي زادت على العشرين منظمة عداً .

لقد ساهمت الجامعة منذ وقت مبكر في هذا الاتجاه حينما دعت الدول الاعضاء إلى انشاء اتحاد البريد العربي عام ١٩٤٦ الذي عدل نظامه عام ١٩٧٢ ، ثم توالى انشاء هذه المنظمات فانشيء الاتحاد العربي للاتصالات السلكية واللاسلكية عام ١٩٥٣ ، والمنظمة العربية للدفاع الاجتماعي عام ١٩٦٠ «عدلت إلى المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي ضد الجريمة عام ١٩٦٥» والمنظمة العربية للعلوم الادارية ، ومجلس الطيران المدني للدول العربية ١٩٦٧ ، والمنظمة العربية للمواصفات والمقاييس ١٩٦٨ ومنظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول ١٩٦٨ ، واتحاد اذاعات الدول العربية ١٩٦٩ ، والمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ١٩٧٠ ، والمركز العربي لدراسات المناطق الجافة والقاحلة ١٩٧١ ، والصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي ١٩٧١ ، ومنظمة العمل العربية ١٩٧٢ ، والمنظمة العربية للتنمية الزراعية ١٩٧٢ ، والمؤسسة العربية للاستثمار ١٩٧٥ ، والاكاديمية العربية للنقل البحري ١٩٧٥ ، والمصرف

العربي للتنمية الاقتصادية في افريقيا ١٩٧٥ وصندوق النقد العربي ١٩٧٧ والمؤسسة العربية للاتصالات الفضائية ١٩٧٨ ، والمنظمة العربية للثروة المعدنية ١٩٧٩ ، والمنظمة العربية للتنمية الصناعية ١٩٨٠ .

هذا وتتصل هذه المنظمات بالجامعة العربية بقدر او اخر وفق ما تحدده مواثيق تلك المنظمات ،وهي لكثرتها متداخلة الاختصاصات في بعض الاحيان سواء فيما بينها ، او بين بعض المنظمات والاجهزة واللجان التابعة للجامعة مباشرة ، وكثيراً ما تكون عبئاً ادارياً ومالياً تنوء بحمله جامعة الدول العربية ذات الكاهل الضعيف .

مؤتمرات القمة العربية :

لم يرد في ميثاق الجامعة العربية نص على انشاء جهاز يعقد على مستوى القمة بخلاف ما ذهبت اليه مواثيق بعض المنظمات الدولية (٣٦) .

غير ان اجتماعات للملوك والرؤساء العرب قد عقدت بصفة متكررة في نطاق الجامعة العربية منذ عام ١٩٦٤ ، بحيث اصبحت تلك المؤتمرات تشكل ظاهرة جديدة في اطار تنظيم العلاقات العربية ، فسرها بعض الكتاب على انها استحداث لجهاز جديد من اجهزة الجامعة ، ورأى فيها اخرون انها لاتخرج عن كونها اجتماعات لمجلس الجامعة على مستوى الملوك، والرؤساء .

ولم يقتصر الخلاف على طبيعة التكييف القانوني لمؤتمرات القمة فحسب، بل امتد ليشمل تاريخ بداية هذا النوع من التنظيم ، فبين قائل ان البداية اقترنت باجتماع الملوك والرؤساء العرب في قمة «انشاص» بمصر في ٢٨

(٣٦) تجدر الاشارة الى ان كل من ميثاق منظمة الوحدة الافريقية ومنظمة المؤتمر الاسلامي ينصان على ان الجهاز الرئيس فيهما يتشكل من ملوك ورؤساء الدول الاعضاء .
انظر المادتين «٧ و٨» من ميثاق منظمة الوحدة الافريقية ، والمادة (٤) من ميثاق منظمة المؤتمر الاسلامي .

مايس ١٩٤٦ لمناقشة القضية الفلسطينية ثم قمة بيروت في ١٣ تشرين الثاني ١٩٥٦ لمناصرة مصر ضد العدوان الثلاثي عليها وتأييد جهاد الشعب الجزائري ضد الاستعمار الفرنسي .

ومن قائل ان الاجتماعات السالفة الذكر لاتشكل ظاهرة تنظيمية ولا تصلح ان تكون بداية لما اصبح يعرف بمؤتمرات القمة ، اذ العبرة بتكرار هذه المؤتمرات واقترابها من حالة الانتظام ، وهو مالم يحدث الا في مؤتمر القمة العربي المعقود بالقاهرة في ١٣ كانون الثاني ١٩٦٤ والمؤتمرات التالية له.

فلقد وجهت مصر الدعوة الى ملوك ورؤساء الدول العربية لعقد اجتماع لبحث سبل مواجهة تحويل اسرائيل لمجرى نهر الاردن ، وبالفعل عقد الاجتماع في شباط ١٩٦٤ ، واسفر عن اتفاق الاطراف على « انهاء الخلافات وتصفية الجو العربي من جميع الشوائب وايقاف حملات اجهزة الاعلام وتوثيق العلاقات بين الدول العربية الشقيقة ضماناً للتعاون البناء الجماعي ولدرء المطامع التوسعية التي تهدد العرب جميعاً » (٣٧) .

وتم الاتفاق على ضرورة عقد المزيد من الاجتماعات على هذا المستوى مرة في السنة على الاقل ، وفي ايلول من العام نفسه التأمت القمة العربية ثانية في الاسكندرية واتفق على ان يكون اجتماع الملوك والرؤساء العرب دورياً في شهر ايلول من كل عام ، وانشأ المؤتمر لجنتين هما لجنة متابعة ولجنة تنفيذية تتولى الاولى متابعة تنفيذ قرارات القمة وموافاة الملوك ، والرؤساء بالخطوات المتخذة ، والثانية تتكون من رؤساء الوزراء او نوابهم ، وقد خولت البت في الامور المستجدة بين دورات انعقاد مؤتمرات القمة .

---

(٣٧) انظر البيان الصادر عن اجتماع ملوك ورؤساء دول الجامعة العربية في ١٧ كانون الثاني ١٩٦٤ .

ثم توالت مؤتمرات القمة في الانعقاد دون انقطاع وان كانت غير منتظمة فقد عقد تسعة عشر مؤتمراً للقمة بين عام ١٩٦٤ وعام ١٩٩٠ كان آخرها مؤتمر قمة بغداد الطارئ الذي عقد في ٢٨ مايس ١٩٩٠ ، منها سبعة استثنائية .وانصبت نشاطات القمة في معظمها على مناقشة القضية الفلسطينية سواء في مراحلها المبكرة او في معالجة آثار الاحتلال الاسرائيلي لبقية الاراضي الفلسطينية . واجزاء من اراضي دول عربية اخرى كمصر وسوريا ولبنان بعد العدوان الاسرائيلي عام ١٩٦٧ .

وتخلل هذه الاجتماعات معالجة بعض المشكلات والنزاعات العربية العربية بعضها تكلل بالتسوية وبعضها لايزال الخلاف قائماً حولها .

هذا وقد اختلف في فهم طبيعة مؤتمرات القمة ووضعها القانوني وموقعها من الهيكل التنظيمي لهيئات الجامعة واجهزتها ، فهي في نظر بعض الكتاب ليست سوى اجتماعات لمجلس الجامعة ولكن على مستوى رفيع يمثل فيه الملوك والرؤساء ، خاصة وان المادة الثالثة من الميثاق وهي تتكلم على تكوين المجلس لم تشر صراحة الى مستوى التمثيل ، كما لم يتطرق اليه النظام الداخلي لمجلس الجامعة ، وما جرى عليه العمل هو اختلاف مستويات التمثيل في المجلس من الناحية الفعلية .

ثم ان استحداث جهاز جديد في الجامعة حتى وان كان لجعل الروابط بين دولها إمتن واوثق يعد بمثابة تعديل للميثاق ، وتعديل الميثاق له حكم نصت عليه المادة «١٩»في كيفيته وتاريخ سريانه ، ولا شيء من هذا قد طرأ على الميثاق (٣٨) . ثم ان اختصاصات مجلس الملوك والرؤساء هي ذات اختصاصات مجلس الجامعة ، وان نظام التصويت هو نفسه، مما يعني ان

(٣٨) انظر الغنيمي : التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص ١٠١٩ .

درجة الزامية القرارات واحدة وان المجلسين يمثلان الدول نفسها وان اختلف مستوى التمثيل ، وان تعثر اجتماعات مجلس الملوك والرؤساء وعدم انتظامها لايضفي على هذا المجلس صفة الهيئة الدائمة (٣٩) .

ويرى كتاب آخرون ان مؤتمرات القمة هي مجلس مستحدث للرؤساء والملوك ، واننا بصدد جهاز جديد من اجهزة الجامعة العربية ، وان هذه الاجتماعات ليست مجرد اجتماعات لمجلس الجامعة على مستوى ارفع ، وهم يستشهدون بما تضمنته البيانات الاولى الصادرة عن تلك المؤتمرات ، بالاشارة الى مجلس الملوك والرؤساء تحديداً ، والكلام على دورات انعقاد منتظمة وتحديد موعد مختلف لتلك الاجتماعات ، وهو شهر ايلول من كل عام وهو موعد مميز عن مواعيد انعقاد مجلس الجامعة المعتادة في آذار وتشرين الاول من كل عام ، ويخلصون الى ان الميثاق قد عدل تعديلاً ضمنياً باستحداث هذا الجهاز الجديد (٤٠) .

ومهما يكن الامر فنحن امام تنظيم جديد أستدعته جملة من الاوضاع السياسية العربية ، وهي في تقدير زعماء هذه الدول تحتاج الى عناية من لدن اعلى المستويات لكي تكون قادرة على اتخاذ القرارات في القضايا الكبيرة والجوهرية التي تمس مصالح الامة القومية ، وان تحظى تلك القرارات الصادرة عن القمة بنصيب اوفر من الاحترام والتطبيق والتنفيذ اكثر مما تلقاه قرارات وتوصيات أجهزة اخرى أدنى مستوى في نطاق النظام العربي الذي تمثله الجامعة.

---

(٣٩) انظر د. صالح جواد الكاظم : دراسة في المنظمات الدولية ، مصدر سابق ، ص‌ص ٣٩٩-٤٠٠ .

(٤٠) سليمان الفرزلي : نقض الجامعة العربية ونقيضة الاستقلال ، شؤون عربية ، العدد ٦١٣ تونس ، آذار ١٩٨٣ ، ص١٢٤ .

المبحث الخامس :

كلمة في تقويم الجامعة العربية :

الجامعة العربية ليست كاية منظمة اقليمية اخرى ، لان الدول الاعضاء فيها لا يجمعها الجوار الجغرافي ولا المصالح المشتركة ولا بعض اوجه التكامل الوظيفي فحسب ، وانما إلى جانب ذلك كله فانها امة تشكل نسيجاً عقيدياً وحضارياً وتاريخياً موحداً وفريداً يفصح عن مجمل المقومات المطلوبة في الامة الواحدة . فهي منظمة اقليمية قومية ، ينتظر منها ان تنهض بمسؤولية العمل العربي المشترك الذي تقتضيه طبيعة الامة الواحدة وصولاً إلى الدولة الواحدة . لكن منذ تأسيس الجامعة والعرب تتنازعهم مواقف مختلفة منها ، تتراوح بين الشك في اسباب نشأتها وكيفية تكوينها ، وبين اليقين في عجزها عن تحقيق نقلة نوعية في الواقع العربي المعاصر .

فلقد كانت في البداية مجرد فكرة نظرية وضعت على مقياس مختلف هو اعلى من المقياس النسبي للدول القطرية المشكلة لها وادنى من المقياس المطلق لفكرة الامة الواحدة، وقيام الجامعة في حد ذاته سواء تم بدوافع ذاتية من الدول المؤسسة او بدوافع مصلحية من القوى الكبرى المتنفذة في ذلك الوقت، يشكل اعترافاً لا لبس فيه ولا غموض بان المطامح العربية إلى الوحدة هي مطامح مشروعة وواقعية .

ولقد استقر الحال بالدول الاعضاء في الجامعة العربية إلى الرضا بالتعاون المشترك . غير ان جدلية التعاون كثيراً ما كانت تصطدم بجدلية مناقضة تدور حول المصالح القطرية العاجلة التي تحكمها ظروف وتقلبات الاوضاع السياسية للدول العربية حكوماتها وحكامها .

والمشكلة تتعلق في الحقيقة بالتعامل مع هذه الثنائية بمختلف مقاصدها ووسائلها اللازمة لبلوغها ككل لايتجزأ دون إنفصام العلاقة بين هذه وتلك، ونضرب انذلك مثلاً بالسلوك العربي نحو الوحدة .

فالوحدة مطلب الامة لانها تكسب القوة في مواجهة المخاطر ، وتساعد على تحمل اعباء التنمية الشاملة والتقدم ، لكن الوحدة في الذهنية العربية مقصد اساسي وليست وسيلة فحسب ، بل هي قيمة في حد ذاتها وليست بما ينجم عنها من مغانم ، فهي اذن قضية خارجة عن النسبية ، وتلتحق بالمسلمات الاساسية ، ومن ثم فان السعي نحو تحقيقها يعد من الواجبات الاخلاقية وحتى الدول التي لا ترغب في تحقيقها ولا تحب الدخول في مسيرة وحدوية فانها لا تجاهر في رفضها لانها تتحاشى رفض المبدأ ، فتتحفظ على طرق تحقيقها والصيغ المقترحة لاقامتها ، مدركة انها لا تستطيع ان تعارض هذه المسلمة التي تتبناها الامة ذهنياً وشعورياً قبل ان تسعى اليها مصلحياً (٤١) .

مثل هذه الاعتبارات تزيد من تعقيد الجدلية بين منطق الامة ومنطق الدولة، وتجعلهما إلى النزاع اميل منهما إلى التكامل ، فحيث كان المتوقع ان تسود علاقات التضامن يتغلب منطق الدولة ، على اساس التفاوت بين القدرات وبالتالي في الترشيح للقيادة، وبذلك يصطدم منطق الاخوة بمنطق الزعامة ، فتنشأ اسباب الشك ، ودواعي الاختلاف ، وعوامل النزاع (٤٢) .

وفي خضم هذه الجدلية منيت الجامعة العربية باخفاقات متكررة في تحقيق مقاصدها ، وفي خضمها ايضاً صادفت نوبات من النجاح في الابقاء على العمل العربي المشترك في ادنى مستوياته ، لكن في كل الاحوال لم تكن

---

(٤١) انظر الشاذلي القليبي : من كلمته في ندوة مركز دراسات الوحدة العربية حول «جامعة [illegible]قم والطموح » مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ط١ ، ١٩٨٣،

[illegible]صفحة نفسها .

الجامعة العربية العصا التي اعاقت سير عجلة التضامن العربي ، بل على العكس يمكن القول ان هذا التضّامن قد تعرض في فترات إلى التصدع كاد يودي بالحد الادنى من العمل العربي المشترك لولا وجود الجامعة العربية .

ان كثيراً من سهام النقد التي وجهت وتوجه إلى الجامعة سواء في قصور ميثاقها او ضعف هيكلها التنظيمي او عجز مؤسساتها او تخلف وسائل ادائها هي في محلها ، لكن اليس هذا كله انعكاساً لطبيعة العلاقات العربية غير المستقرة ؟

ان ما كانت توصم به الجامعة في ظروف نشأتها ، والاطراف المشاركة في تأسيسها ومجمل اوضاع التخلف الاقتصادية والاجتماعية التي لابست تكوينها قد زالت الان او انحسرت على الاقل .

فلم لا تخلق الاوضاع العربية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية التي جاءت بعد ذلك جامعة عربية تحقق مطامح الامة في الامن والتنمية والوحدة ؟

اترى ان الجامعة العربية متخلفة عن العمل العربي ؟ ام ان العمل العربي متخلف عن الجامعة ؟

ان الاجابة عن هذه الاسئلة تدعونا إلى توجيه سؤال اخر وهو :

لو لم ترث الدول العربية جامعة عربية ، هل استطاعت ان تنشيء جامعة لها على ما في هذه المنظمة من ضعف وقصور ؟

ان واقع المجتمع العربي الماثل المعبر عنه بحكومات الدول القطرية القائمة حقيقة كان الامر ام زيفاً ، والمتمثل بانقساماته ومشكلاته ونزاعاته وولائاته القطرية يجعلنا نشك في ذلك .

المصادر

اولاً : الوثائق :

١ ــ الامم المتحدة : وثائق الجمعية العامة

٢ ــ الامم المتحدة : تحليل لقرارات الامم المتحدة الرئيسية المتعلقة بقضية فلسطين من وجهة نظر القانون الدولي « "ST/SG/SER. F/4" » نيويورك ، ١٩٧٩ .

٣ ــ الامم المتحدة : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، تقرير لجنة الامم المتحدة الخاصة بفلسطين المرفوع إلى الدورة الثانية للجمعية ، الملحق رقم «١١١» ، وثيقة الامم المتحدة رقم « "A/364" » في ٣ أيلول ١٩٤٧ .

٤ ــ الامم المتحدة : بعض الافكار بشأن اصلاح الامم المتحدة ، تقرير مرفوع إلى الامين العام ، وثيقة الامم المتحدة "Jiu/Rep/ 859" والوثيقة "A/40/988" Desember 1985 .

٥ ــ الامم المتحدة ، الوثائق الرسمية للامم المتحدة ، تقرير الامين العام عن اعمال المنظمة إلى الدورة الاربعون، ملحق رقم «١» الوثيقة « "A/40/1" 1985 » .

٦ ــ الامم المتحدة ، الوثائق الرسمية للامم المتحدة ، بيان الامين العام الموجه إلى اللجنة التحضيرية للاحتفال بمرور اربعين عاماً على انشاء المنظمة ، الوثيقة « "A/39/4ر" » .

٧ ــ الامم المتحدة ، الوثائق الرسمية للامم المتحدة ، تقرير الامين العام عن اعمال المنظمة ، الدورة «٤١» الوثيقة « "A/41" » .

٨ - الاتفاقية الخاصة بامتيازات الامم المتحدة وحصاناتها .

٩ - الاعلان العالمي لحقوق الانسان .

١٠ - دستور منظمة العمل الدولية .

١١ - دستور منظمة الصحة العالمية .

١٢ - عهد عصبة الامم .

١٣ - العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

١٤ - العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية .

١٥ - ميثاق الامم المتحدة .

١٦ - ميثاق المنظمة الدولية للطيران المدني .

١٧ - معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية.

١٨ - النظام الاساسي للجماعة الاقتصادية الاوربية .

١٩ - النظام الاساسي للجماعة الاوربية للفحم والصلب .

٢٠ - المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية للارصاد الجوية .

٢١ - المعاهدة المنشئة للمصرف الدولي للانشاء والتعمير .

٢٢ - المعاهدة المنشئة لصندوق النقد الدولي .

٢٣ - النظام الاساسي لمنظمة الاغذية والزراعة .

٢٤ - الوثيقة الدولية لحقوق الانسان .

كتب :

- الدكتور ابراهيم احمد شلبي : التنظيم الدولي ، دراسة في النظرية العامة والمنظمات الدولية ، بيروت ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، ١٩٨٤ .

١ - احمد الشقيري : الجامعة العربية ، كيف تكون جامعة ؟ وكيف تصبح عربية ؟ ، تونس ، دار بو سلامة ، ١٩٧٩ .

٢ - الدكتور احمد ابو الوفا محمد : الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٦ .

٤ - الدكتور احمد فارس عبدالمنعم : جامعة الدول العربية ، ١٩٤٥ - ١٩٨٥ ، دراسة تاريخية ، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٨٦ .

٥ - الدكتور اسماعيل صبري مقلد : العلاقات السياسية الدولية ، دراسة في الاصول والنظريات ، الكويت ، مطبوعات جامعة الكويت ، ١٩٧١ .

٦ - الدكتور اسماعيل صبري مقلد : الاستراتيجية والسياسة الدولية ، المفاهيم والحقائق الاساسية ، بيروت ، مؤسسة الابحاث العربية ، ١٩٧٩ .

٧ - اينيس . ل. كلود : النظام الدولي والسلام العالمي ، ترجمة وتصدير وتعقيب الدكتور عبدالله العريان، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٤ .

٨ - الدكتور بطرس بطرس غالي : التنظيم الدولي ، القاهرة ، مكتبة الانجلو المصرية ١٩٥٦ .

٩ — بول ريتر : التنظيمات الدولية ، ترجمة احمد رضا ، القاهرة ، دار المعرفة ، ١٩٧٨ .

١٠ — تونكين . ج.أ : القانون الدولي العام ، ترجمة احمد رضا ، القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٢ .

١١ — الدكتور حازم محمد عتلم : المنظمات الدولية الاقليمية ، القاهرة ، مكتبة الاداب ، ط١ ، ١٩٨٨ .

١٢ — الدكتور حامد سلطان والدكتورة عائشة راتب والدكتور صلاح الدين عامر : القانون الدولي العام ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ط١ ، ١٩٧٨ .

١٣ — الدكتور حامد سلطان : القانون الدولي العام في وقت السلم ، القاهرة ١٩٦٩ .

١٤ — الدكتور حسن الجلبي : مبادىء الامم المتحدة وخصائصها التنظيمية ، القاهرة ، معهد البحوث والدراسات العربية ، ١٩٧٠ .

١٥ — الدكتور حسن نافعة : العرب واليونسكو ، الكويت ، ١٩٨٩ .

١٦ — خليل اسماعيل الحديثي : المعاهدات غير المتكافئة المعقودة وقت السلم ، دراسة قانونية سياسية ، بغداد ، مطبعة الجامعة ، ١٩٨١ .

١٧ — الدكتور رشاد عارف السيد : المسؤولية الدولية عن اضرار الحرب العربية الاسرائيلية ، ج١ ، عمان ، دار الفرقان ، ١٩٨٤ .

١٨ — الدكتور رياض الصمد : العلاقات الدولية في القرن العشرين ، تطور الاحداث لفترة ما بين الحربين ١٩١٤ — ١٩٤٥ ، ج١ ، ط٢ ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع والنشر ، ١٩٨٣ .

١٩ ـ الدكتور زكي هاشم : الأمم المتحدة ، ط١ ، القاهرة ، المطبعة العالمية ، ١٩٥١ .

٢٠ ـ الدكتور صالح جواد الكاظم : دراسة في المنظمات الدولية ، بغداد ، مطبعة الارشاد ، ١٩٧٥ .

٢١ ـ الدكتور صبيح مسكوني : محكمة العدل الدولية والقانون الداخلي للمنظمات الدولية ، بغداد ، مطبعة شفيق ، ١٩٦٨ .

٢٢ ـ الدكتورة عائشة راتب : التنظيم الدولي ، الكتاب الاول ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٠ .

٢٣ ـ عبدالرحمن الكواكبي : ام القرى ، حلب ، المطبعة العصرية ، ١٩٥٩.

٢٤ ـ مركز دراسات الوحدة العربية : جامعة الدول العربية ـ الواقع والطموح ، بيروت ، ١٩٨٣ .

٢٥ ـ الدكتور محسن الشيشكلي : الوسيط في القانون الدولي العام ، منشورات الجامعة الليبية ، ج١ ، ١٩٧٣ .

٢٦ ـ الدكتور محمد حافظ غانم : المنظمات الدولية ، ط٣ ، القاهرة

٢٧ ـ الدكتور محمد حافظ غانم : المنظمات الدولية ، دراسة لنظرية التنظيم الدولي ولاهم المنظمات الدولية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ط٢ ، ١٩٦٦ .

٢٨ ـ الدكتور محمد حافظ غانم : مبادىء القانون الدولي العام ، القاهرة دار النهضة العربية ، ط٣ ، ١٩٧٢ .

٢٩ ـ الدكتور محمد سامي عبدالحميد : قانون المنظمات الدولية ، النظرية العامة والامم المتحدة ، الاسكندرية ، مؤسسة شباب الجامعة ، ط٣ ، ١٩٧٢ .

٣٠ – الدكتور محمد السعيد الدقاق : التنظيم الدولي ، بيروت ، الدار الجامعية ، ط٢ ، ١٩٨٢ .
٣١ – الدكتور محمد طلعت الغنيمي : الاحكام العامة في قانون الامم ، دراسة في كل من الفكر المعاصر والفكر الاسلامي ، التنظيم الدولي ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٧١ .
٣٢ – الدكتور محمد طلعت الغنيمي : الاحكام العامة في قانون الامم ، قانون السلام ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٧٥ .
٣٣ – الدكتور محمد طلعت الغنيمي : بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي العام ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٧٤ .
٣٤ – الدكتور محمد عزيز شكري : التنظيم الدولي العالمي بين النظرية والواقع ، دمشق ، دار الفكر ، ط١ ، ١٩٧٣ .
٣٥ – الدكتور محمد عزيز شكري : جامعة الدول العربية ووكالاتها المتخصصة. بين النظرية والواقع ، الكويت ، دار ذات السلاسل ، ط١ ، ١٩٧٥ .
٣٦ – الدكتور محمد عزيز شكري : الاحلاف والتكتلات في السياسة العالمية ، الكويت ، مطابع اليقظة ، ١٩٧٨ .
٣٧ – الدكتور محمد المجذوب : محاضرات في المنظمات الدولية والاقليمية ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٨٣ .
٣٨ – الدكتور محمد مفيد شهاب : المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط٢ ، ١٩٧٤ ، .
٣٩ – الدكتور عبدالعزيز محمد سرحان : الاصول العامة للمنظمات الدولية القاهرة ، دار النهضة العربية ، ط١ ، ١٩٦٨ .
٤٠ – نوري السعيد : استقلال العرب ووحدتهم ، مذكرة في القضية العربية بغداد ، مطبعة الحكومة ، ١٩٤٣ .

الابحاث :

١ ــ الدكتور ابراهيم شحاتة : محكمة العدل الدولية ، مجلة السياسة الدولية ، العدد ٣١ ، ١٩٧٣ .

٢ ــ الدكتور بطرس بطرس غالي : الكواكبي والجامعة الاسلامية ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، القاهرة ، المجلد ١٣ ، ١٩٥٧ .

٣ ــ جانسن . ج.ه : اسرائيل والامم المتحدة ، عضوية مشروطة ، مجلة شؤون فلسطينية ، منظمة التحرير الفلسطينية ، مركز الابحاث ، بيروت ، العدد ٤٩ ، ١٩٧٥ .

٤ ــ الدكتورة حورية توفيق مجاهد : سياسة توازن القوى ، مجلة مصر المعاصرة ، العدد ٣٤٣ ، ١٩٧١ .

٥ ــ خليل اسماعيل الحديثي : نظرية توازن القوى في محيط السياسة الدولية ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، بغداد ، المجلد ٢ ، العدد ٣ ، ١٩٨١.

٦ ــ خليل اسماعيل الحديثي : الامن الجماعي ، اسسه النظرية وتطبيقاته في ظل التنظيم الدولي ، مجلة معهد البحوث والدراسات العربية العدد ٢ ، جامعة الدول العربية ، بغداد ، ١٩٨٣ .

٧ ــ سليمان الفرزلي : نقص الجامعة ونقيضة الاستقلال ، مجلة شؤون عربية ، العدد ١٣ ، تونس ، اذار ١٩٨٣ .

٨ ــ الدكتور صالح جواد الكاظم : مراجعة في قرارات مجلس الامن حول النزاع العراقي الايراني ، مجلة الحقوقي ، بغداد ، العدد ١ ــ ٤ ، ١٩٨٧ .

٩ ـ الدكتور عزالدين فودة : الدور التشريعي للمعاهدات في القانون الدولي ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد ٢٧ ، ١٩٧١ .
١٠ ـ الدكتور وحيد رأفت : شؤون الجامعة العربية كمنظمة اقليمية ، دراسات في القانون الدولي ، القاهرة ، الجمعية المصرية للقانون الدولي ، ١٩٧٠ .

ب :

1 - Paker. R. And William. E. Dodd., The public papers of Woodr Wilson, war And peace, New york, Haper, vol. I.
2 - Bowett. D.W., The Law Of International Institions, Second Editions, Stevens And Sons, London. 1970.
3 - Dickinson. E.D., The Equality Of States In International Law, London, 1920.
4 - Green. L.C., International Law Through Cases, 1970.
5 - Coma'a. A.M., The Foundation of the Legue of Arab States, Wa time Diplomacy And Inter-Arab poloitics, 1941-1945, London, Longman,
6 - Goodrich. L.n And Hambro. E., charter of The united Nations, Commentary And Documentes, The Library of world Affairs, sterens And Limited, London, 1949.
7 - Harold. J.S., Self Determination Within The Community of Nattions, Leyden, 1987.
8 - Kelsen. H., The Law of The united Nations, London, stevens And Sons Limited, Fourth edd, 1964.
9 - Korowicz. M., Introduction to International Law, The Hague, 1959.
10- Liska, G., International Equiliberm In staniy Hoffman, Contemparary Theory In International Relation, prentic, New york, 2nd edition, 1966.
11- Mitrany. D., The progress Of International Goverment, New Haren, yale university press, 1933.
12- Morgenthau. H.J., politics Among Nations: The Straggle for Power And peace, 3rd Edit, New york, 1962.
13- Publicaitions Of International Court of Justice, Reportes, 1949.
14- Rajan. M., United Nations And Domestic Jurisdiction, Bombay, 1961.
15- Schwarzenberger. G., Amanual Of International Law, Stevens And Sons Limited, London, 1960.
16- Schwarzenberger. G., International Law as Applied By International Courts And Tribunals, Sterens And Sons Limited, London, 1968.

17- Spykman, N., American's Strategy In world politics, Charcount And Brace, New york, 1942.

18- Speed .G.S., The Nature And Function of International Organization, London, 1967.

19- Van Dyke. V., Intrnational politics Cappletion Century, Crafts, New york, 2nd Edition, 1966.

20- Wright. Q., The study Of International Relations, Bombay, 1970.

21- Culick. E., Europ's Classical of power, Cornell university press.

الابحاث

1 - Baker. P.J., The Doctrine of Legal Equality, Britsech year Book Of International Law" 1923-1924.

2 - Briggs. H.W., power politics And Internatilnal Organization, "American Jornal Of International Law" 1945.

3 - Cluad. I., Mangment Of power In The united Nations "International Organizations, 15, Spring 1961.

4 - Feinberg. N., Unilaterl From An International Organization "Britisch year Book of International Law" 1963.

5 - Higgins. R., The Advisory Opinon On Namibia Which U.N. Reso Lutions Are Binding under Article 25 Of Charter "International Contemparary Law. Qurterly" Nember 21, 1973.

6 - Jacobson. H.K., Networks Of Interdeperdence International Organization And The GLobal Political System, Alfred And Knopf, New york" year Book Of International Organizations".

7 - Jenks. C.W., Unanimity, The vele, weighted voting, Special And Simple Majorites And Consensus As Modes Of Decision In International Organisations' In "Cambridge Essays In International Law, Cambridge 1965.

8 - Winschel. H., The Dectorine Of Equality Of States And Its Recent Modification "American Jornal Of International Law", 1951.

الفهرس

الباب الثاني

الباب الثالث

الباب الرابع

الباب الرابع

